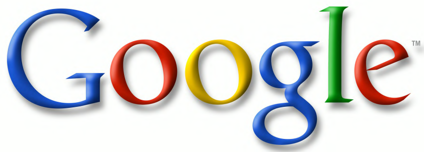

Google


3 2044 103 247 680



THEORIE

DER

STAATENVERBINDUNGEN.

FESTSCHRIFT

ZUR FÜNFHUNDERTJÄHRIGEN JUBELFEIER
DER UNIVERSITÄT HEIDELBERG
IM NAMEN UND AUFTRAGE DER UNIVERSITÄT BRESLAU

VERFASST VON

DR. SIEGFRIED BRIE,
ORDENTL. PROFESSOR DES STAATS- UND VÖLKERRECHTS AN DER
UNIVERSITÄT BRESLAU.



STUTTGART.
VERLAG VON FERDINAND ENKE.
1886.

Druck von Gebrüder Kröner in Stuttgart.

Mit Recht hat H. Schulze in seinem Lehrbuch des deutschen Staatsrechts [1]) darauf hingewiesen, dass die neuere Staatslehre, seitdem sie begonnen, sich in wachsendem Masse mit den Staatenverbindungen zu beschäftigen, doch ganz überwiegend den Gegensatz zwischen Staatenbund und Bundesstaat einseitig in das Auge gefasst habe, und dass ihr insbesondere Uebereinstimmung in der Begriffsbestimmung wie in der Bezeichnung der verschiedenen Kategorieen von Staatenverbindungen bisher fehle. Zwei Jahre später veröffentlichte G. Jellinek [2]) seine umfassende, auf Grundlage eines reichen positiven Stoffes vor allem scharfe Begriffsbildung erstrebende Untersuchung über die gesamte Lehre von den Staatenverbindungen im weitesten Sinne des Wortes. Aber wie sehr auch durch dieses allgemein als hervorragende Leistung begrüsste Werk die schwierige und hochwichtige Lehre in zahlreichen Einzelheiten gefördert worden ist, so scheint doch nicht einmal ein vorläufiger Abschluss in den bedeutsamsten Fragen durch dasselbe erreicht worden zu sein. Meine kritischen Bedenken gegen Jellineks Theorie habe ich bereits in eingehender Weise darzulegen versucht [3]); möge es mir nunmehr vergönnt sein, auf den folgenden Blättern die Grundzüge meiner eigenen Auffassung der Staatenverbindungen und ihrer verschiedenen Arten zu entwickeln.

Gern gebe ich mich der Hoffnung hin, der Gegenstand dieser Arbeit werde der festlichen Gelegenheit, für welche dieselbe bestimmt ist, und vor allem der Universität Heidelberg und ihrer ausgezeichneten Verdienste um die Staatsrechtswissenschaft nicht unwürdig befunden werden.

---

[1]) Bd. I, S. 40 (die betreffende Lieferung erschien 1880).

[2]) Georg Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882.

[3]) In der von Gruenhut herausgeg. Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. XI, S. 85 ff.

Erster Teil.

Grundlegende Erörterungen.

A. Der Staat.

I. Eine Theorie der Staatenverbindungen wird naturgemäss ausgehen von dem Elemente jeder Staatenverbindung, von dem Staate. Es kann aber hier nicht meine Aufgabe sein, Begriff und Wesen des Staates oder auch nur seine rechtliche Natur nach allen Richtungen gleichmässig zu beleuchten; vielmehr wird diese grundlegende Erörterung sich auf diejenigen Momente des Staatsbegriffs beschränken müssen, welche für die rechtliche Konstruktion der Staatenverbindungen und ihrer verschiedenen Arten eine massgebende Bedeutung haben. Dies sind zugleich diejenigen Momente, durch welche der Staat sich begrifflich von allen anderen menschlichen Gemeinwesen unterscheidet. Als solche kommen in Betracht: der Zweck des Staates, sowie die Zuständigkeit und die Superiorität der Staatsgewalt.

II. Der Staatsbegriff aber ist ein zwiefacher, ein idealer und ein empirischer[1]).

Die allgemeine Staatslehre, beziehungsweise die Theorie des allgemeinen Staatsrechts, kann den Begriff des Staates nicht unmittelbar aus der Erfahrung schöpfen, sondern vermag die Frage, welchen menschlichen Verbindungen der Staatscharakter zukommt, nur durch Zurückgehen auf die Idee des Staates ausreichend zu beantworten: diejenigen geschichtlichen Gestaltungen, welche als eine, wenn auch unvollkommene Realisierung der Staatsidee sich

---

[1]) In ähnlicher Weise unterscheidet Geyer (v. Holtzendorffs Encyklopädie der Rechtswissenschaft, I, 4. Aufl., S. 85—86) zwischen dem ethischen und dem logischen Begriff des Staates.

darstellen, sind von der Wissenschaft als Staaten anzuerkennen und zu bezeichnen. Nur die Staatsidee giebt ferner einen allgemeinen rationellen Massstab für die Würdigung der überaus mannigfaltigen Lebenserscheinungen, und so insbesondere auch der gegenseitigen Beziehungen, der wirklichen Staaten. Andererseits darf die Staatsidee keine willkürlich ersonnene sein und kann sie auch nicht allein oder hauptsächlich aus der inneren Erfahrung des Individuums abstrahiert werden; sie ist vielmehr abzuleiten aus dem vernünftigen Bedürfnis der Menschen, wie dasselbe vornehmlich in der geschichtlichen Gesamterfahrung sich manifestiert hat, und sie bedarf der Kontrollierung durch Vergleichung mit den realen Gebilden, in denen sie sich verkörpert hat.

Die Bestimmung des empirischen Staatsbegriffs kann mit Beschränkung auf gewisse Zeiten und Völker erfolgen [1]; sie kann aber auch Allgemeingültigkeit wenigstens für alle bisher geschichtlich hervorgetretenen Staaten erstreben. Die Differenzen zwischen dem empirischen und dem idealen Staatsbegriff ergeben sich daraus, dass unter den ersteren auch diejenigen geschichtlichen Erscheinungen einzureihen sind, welche eine Modifikation der Staatsidee enthalten. Solche Abweichungen von dem idealen Typus des Staates werden meist auf einem im konkreten Fall, beziehungsweise in einer Kategorie von konkreten Fällen, überwiegenden vernünftigen Bedürfnis beruhen; möglicherweise aber sind sie als ungerechtfertigte Anomalien, als Missbildungen, aufzufassen. Immer jedoch muss, wenn die betreffende Gestaltung als Staat charakterisiert werden soll, der eigentümliche Kern der Staatsidee als für ihr Wesen principiell bestimmend sich herausstellen.

III. Der Staat ist der Idee nach ein Gemeinwesen von Menschen zur subsidiären Förderung aller vernünftigen Interessen seiner [gegenwärtigen und zukünftigen] [2] Mitglieder.

Die allseitig ergänzende Natur des Staatszweckes ist das für den Begriff des Staates principale Moment, wodurch sich

[1] So z. B. im ausschliesslichen Hinblick auf die bei den civilisierten Völkern der Gegenwart bestehenden staatlichen Gestaltungen.

[2] Die Vorwürfe, welche gegen die individualistische Staatsauffassung erhoben werden, sind m. E. wesentlich nur so weit berechtigt, als diese die Interessen lediglich der gegenwärtig lebenden Mitglieder des Staates berücksichtigt.

insbesondere auch seine Eigenart gegenüber allen anderen menschlichen Gemeinwesen bestimmt [1]). Damit das menschliche Leben möglichst vollkommen sich gestalte, eine den Anforderungen der Vernunft entsprechende möglichst allseitige und harmonische Ausbildung erlange, ist neben der Selbstbestimmung und Selbstthätigkeit der Einzelnen und neben der Ergänzung, welche das Zusammenwirken Mehrerer für die verschiedensten einzelnen Interessen und Interessengruppen gewährt, eine Vereinigung erforderlich, welche mit einem einheitlichen Willen ausgerüstet ihren Schutz und ihre Fürsorge jedem vernünftigen Interesse zu teil werden lässt, das in anderer Weise keine oder keine ausreichende Befriedigung erhält [2]).

Mit dem Zwecke des Staates ist zunächst sein sachlicher Bereich (seine Kompetenz) gegeben. Dem Gemeinwesen, welches die Aufgabe hat, für alle vernünftigen Interessen seiner Mitglieder wenigstens eventuell thätig zu werden, muss auch die Befugnis zukommen, auf alle Seiten des menschlichen Lebens seine Einwirkung zu erstrecken; der Allseitigkeit des Zweckes muss die Allseitigkeit der Zuständigkeit entsprechen. Andererseits braucht die Kompetenz des Staates wegen der Subsidiarität seiner Aufgabe nicht zu jeder Zeit in jeder Beziehung eine aktuelle zu sein; vielmehr wird die Freiheit der Individuen und (speciellen) Korporationen rationellerweise gegenüber willkürlichen Eingriffen des Staates durch Rechtssätze geschützt; es genügt alsdann, wenn der Staat nur befugt ist, sich jederzeit dem Bedürfnis gemäss die entsprechende Zuständigkeit beizulegen — die sogenannte Kompetenz-Kompetenz.

Der Staat als Gemeinwesen hat notwendigerweise eine Gewalt über seine Mitglieder [3]). Aus der Natur des Staatszweckes aber folgt, dass der Wille des Staates in jeder Beziehung sowohl den Individualwillen der Mitglieder als auch den Gesamtwillen der

---

[1]) Vergleiche insbesondere über den wesentlichen Unterschied zwischen dem Zweck des Staats und dem Zweck der Gemeinden (Kommunalverbände) die unten (VI) gegebenen Ausführungen.

[2]) Diese Zweckbestimmung des Staats stimmt in den Grundgedanken überein mit der von H. Schulze (Einleitung in das Deutsche Staatsrecht, S. 135—138) entwickelten Auffassung. Die Subsidiarität des Staatszwecks hat insbesondere auch R. v. Mohl (Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl., S. 71 und 77) scharf betont.

[3]) Dass jedem Gemeinwesen eine Gewalt über seine Mitglieder zukommt, wird unten (V, 2) näher dargelegt werden.

für specielle Zwecke bestehenden Korporationen übergeordnet sein muss. Ohne eine solche Superiorität wäre der Staat vor allem nicht oder wenigstens nur ganz ungenügend imstande, Rechtsschutz zu gewähren, d. h. die vernünftigen Interessen der einzelnen Mitglieder, beziehungsweise des einen speciellen Gemeinwesens, gegen willkürliche oder wenigstens relativ unvernünftige Eingriffe von seiten anderer Mitglieder, beziehungsweise eines anderen speciellen Gemeinwesens, zu schützen; überhaupt aber bedarf er einer solchen umfassenden Ueberordnung, um für das Gesamtinteresse überwiegend schädliche Bethätigungen nicht nur der Einzelnen, sondern auch der speciellen Körperschaften zu verhindern, beziehungsweise um der Thätigkeit der Einzelnen sowie der speciellen Körperschaften eventuell ohne oder gegen deren Willen eine dem Gesamtinteresse entsprechende Richtung zu geben.

Nicht aus dem eigentümlichen Berufe des Staates, sondern aus seiner Eigenschaft als Gemeinwesen ergiebt sich das Bedürfnis seiner rechtlichen Entstehung und rechtlichen Organisation. Die Verpflichtung der dem Staate Unterworfenen, einen über ihnen stehenden Gesamtwillen und einen bestimmten Träger (resp. überhaupt eine bestimmte Art der Bildung) dieses Gesamtwillens anzuerkennen, kann nur auf einem Satz des objektiven Rechts beruhen [1]. Dieser Rechtssatz kann, wie objektives Recht überhaupt, durch Vertrag, durch Gewohnheitsrecht oder durch Gesetz entstehen. Die hier einschlägigen Fragen haben aber nur für eine Hauptart der Staatenverbindungen, für den Bundesstaat, wesentliche Bedeutung und werden deshalb, soweit erforderlich, in dem betreffenden speciellen Abschnitt erörtert werden.

IV. Die konkreten Staaten sind immer nur ein mehr oder weniger mangelhaftes Abbild der Staatsidee. Ihre Unvollkommenheit kann sich auf jedes Moment der Staatsidee beziehen. So kann die rechtliche Grundlage des konkreten Staatswesens eine mangelhafte sein, indem etwa der auf gewaltsamem Wege ent-

[1] Diejenigen Schriftsteller, welche, wie Jellinek (Lehre von den Staatenverbindungen, S. 262 ff.) und Laband (in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, II., 1 S. 11) die Entstehung eines Staates und seiner (ersten) Organisation für juristisch nicht qualifizierbare Vorgänge erklären, beschränken damit nicht nur die Aufgabe und Sphäre des Rechtes in eingreifendster Weise, sondern entziehen auch dem gesamten Rechte, soweit es staatlichen Ursprungs ist, die Grundlage seiner Verbindlichkeit.

standende Verband von einem erheblichen Teile der Mitglieder nicht als zu Recht bestehend anerkannt wird, oder indem der thatsächliche Inhaber der Staatsgewalt nicht als rechtmässiger Träger derselben erscheint. So wird ferner der Staat vielfach, indem er die Subsidiarität seiner Aufgabe verkennt, die Freiheit der Individuen beziehungsweise der untergeordneten Korporationen übermässig beschränken; oder er wird andererseits seiner aktuellen Kompetenz, beziehungsweise seiner Thätigkeit, nicht diejenige Ausdehnung geben, welche für die gehörige Erfüllung seiner Aufgabe erforderlich wäre. Es können auch im Widerspruch mit der Staatsidee gewisse Interessen beziehungsweise Verhältnisse, z. B. die religiösen, dem Beruf und der Zuständigkeit der Staatsgewalt rechtlich entzogen sein, so dass dann das für diese Seite des menschlichen Lebens etwa bestehende specielle Gemeinwesen in seiner Sphäre vom Staate unabhängig ist. Immerhin wird dasjenige Gemeinwesen, welches trotz einer solchen Exemtion principiell Allseitigkeit seines Zweckes und seiner Zuständigkeit bewahrt, auch vom juristischen Standpunkte mit Recht als Staat bezeichnet werden. Dagegen ein Gemeinwesen, dessen Aufgabe und Competenz dauernd auf einen positiv bestimmten Teil des menschlichen Lebens beschränkt ist, kann nicht einmal als unvollkommene Verkörperung der Staatsidee betrachtet werden, da das specifische Moment der letzteren in ihm überhaupt nicht zur Erscheinung kommt [1].

V. Wir haben als das für den Begriff des Staates massgebende Kriterium den Zweck hingestellt und aus diesem Folgerungen für den (qualitativen) Umfang der Staatsgewalt und für deren Stellung zu allen anderen Gewalten abgeleitet. Eine insbesondere in der modernen Staatsrechtstheorie stark vertretene Auffassung dagegen geht bei Bestimmung der eigentümlichen Natur des Staates aus von der vorausgesetzten eigentümlichen Beschaffenheit der Staatsgewalt oder findet schon in dem Dasein der Staatsgewalt das für den Staatsbegriff grundlegende Moment.

1. Die bis auf die jüngste Zeit prävalierende Ansicht be-

---

[1]) Wenn also etwa das Verhältnis von Staat und Kirche so aufgefasst und gestaltet wird, dass der erstere ausschliesslich für eine (die materielle) Seite, die letztere ausschliesslich für eine andere (die geistige) Seite des menschlichen Lebens zuständig ist, so ist die Bezeichnung „Staat" auch für den ersteren nicht gerechtfertigt.

trachtete als das specifische Merkmal des Staates bekanntlich die Souveränetät desselben [1]). Freilich wurde und wird mit diesem Begriff ein sehr verschiedener Sinn verbunden [2]). Gemäss der Entstehung des Ausdrucks und der gebräuchlichsten Anwendung desselben wird man aber unter „Souveränetät" die Eigenschaft einer Gewalt, dass sie in ihrer Sphäre die höchste ist, zu verstehen haben. Darin liegt einerseits die Negation der Unterordnung dieser Gewalt unter irgend einen anderen Willen und andererseits positiv die Unterordnung jedes anderen Willens unter diese Gewalt, so weit deren Zuständigkeit sich erstreckt; insbesondere über den Umfang der betreffenden Gewaltsphäre ist jedoch damit noch nichts entschieden [3]). Allerdings bedarf der Staat zur Erfüllung seines Zweckes einer auf sämtliche Seiten des menschlichen Lebens sich erstreckenden Gewalt und wird seine Gewalt vernunftgemäss innerhalb ihres gesamten Bereiches der Gewalt jeder speciellen unter den Mitgliedern des Staates bestehenden Körperschaft übergeordnet sein, während die Ueberordnung des Gemeinwillens irgend einer solchen Körperschaft über den Staatswillen der Aufgabe des Staates durchaus widerstreiten würde: hieraus ergiebt sich in der That die Vernunftforderung, dass dem Staate in jeder Beziehung und dass nur dem Staate Souveränetät zukomme. Aber dieses ideale Postulat kann keine unbedingte geschichtliche Geltung in Anspruch nehmen [4]), und vor allem bezieht es sich nur auf das

---

[1]) Die neueren deutschen Publizisten, welche noch die Auffassung, dass die Souveränetät das charakteristische Merkmal des Staates sei, festhalten, sind von G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., § 1 Anm. 4 aufgeführt. Ebendaselbst, Anm. 6, findet sich eine Zusammenstellung der Gegner dieser Ansicht. Den Anhängern der ersteren Theorie ist hinzuzufügen insbesondere Gareis (in Marquardsens Handbuch, I, 1, S. 28 ff.), welcher jedoch die Souveränetät nur „mit der Charakterisierung als einschränkbar" für dem Staate wesentlich erklärt.

[2]) Eine kritische Uebersicht der verschiedenen hauptsächlichen Auffassungen des Souveränetätsbegriffs hat gegeben Jellinek l. c. S. 19—30. Vgl. dazu und über Jellineks eigene Definition der Souveränetät meinen Aufsatz in Gruenhuts Zeitschrift, Bd. XI, S. 90 ff.

[3]) Zu demselben Resultate kommt im wesentlichen Rosin in seinen „kritischen Begriffsstudien" über Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung (Annalen des Deutschen Reichs, 1883, bes. S. 272—73).

[4]) Ich brauche in dieser Beziehung nur auf die Stellung hinzuweisen, welche die katholische Kirche im Mittelalter seit Gregor VII. gegenüber dem Staate einnahm.

Verhältnis des Staates zu den einzelnen Menschen und zu den nichtstaatlichen Korporationen, enthält aber keine Aussage über das Verhältnis der einzelnen konkreten Staaten zu einander. Die Frage, ob und inwiefern eine Unterordnung des einzelnen Staates unter den Willen eines anderen Staates beziehungsweise eines aus mehreren (Glieder-) Staaten gebildeten Gemeinwesens zulässig ist, lässt sich gar nicht aus der specifischen Verschiedenheit des Staatszweckes gegenüber den Zwecken der nichtstaatlichen Gemeinwesen beantworten. Auch diese Frage freilich kann ihre Lösung nur erhalten aus dem für alle Fragen des Staats in erster Linie massgebenden Zweckmomente; aber entscheidend wird hier sein das Verhältnis des Staatszweckes zu dem Zwecke der verschiedenen Arten von Verbindungen, in welche die Staaten mit einander treten. Die Souveränetät des Staates darf daher nicht den Ausgangspunkt für die Theorie der Staatenverbindungen bilden, sondern erst eine sorgfältige Analyse der letzteren kann ergeben, ob die Souveränetät eine wesentliche Eigenschaft der einzelnen konkreten, in gegenseitigen Beziehungen stehenden, Staaten ist. Unsere Untersuchung wird zeigen, dass diese Frage selbst vom idealen Standpunkte verneinend beantwortet werden muss [1]) und dass ausserdem nicht selten aus geschichtlichen Gründen im Widerspruch mit der Staatsidee die Souveränetät eines konkreten Staates durch Unterordnung unter die Gewalt eines anderen Staates aufgehoben oder verkümmert worden ist [2]).

2. Eine andere, gerade in neuester Zeit sehr verbreitete, Ansicht betrachtet nicht die Qualität der Staatsgewalt als das für den Staatsbegriff ausschlaggebende Moment, sondern schreibt überhaupt nur dem Staate eine Gewalt sive Herrschaft zu, so dass der Staat sich von allen anderen Gemeinwesen durch die ihm zustehende Gewalt über seine Mitglieder unterscheiden soll [3]). Mit dieser Theorie hängen eng zusammen die Auffassungen, welche wenigstens die gesetzgebende (rechtsbildende) Gewalt für den Staat ausschliess-

---

[1]) S. unten die Erörterung über die Bünde.

[2]) S. unsere kritische Betrachtung über die einseitigen Abhängigkeitsverhältnisse (unten S. 34—37).

[3]) Als Begründer dieser Auffassung ist bekanntlich G. F. v. Gerber (in seinen „Grundzügen eines Systems des deutschen Staatsrechts“, zuerst 1865, bes. §§ 1 und 7) anzusehen.

lich in Anspruch nehmen [1]), beziehungsweise jede einem anderen Subjekt zustehende Gewalt als auf Delegation von seiten des Staates beruhend ansehen [2]).

Das Wesen jedes rechtlichen Gewaltverhältnisses [3]) besteht in der personenrechtlichen Unterordnung des abhängigen Teils. Dieser ist nicht nur zu einzelnen bestimmten Handlungen oder Unterlassungen, beziehungsweise zur Duldung einzelner bestimmter Eingriffe in seinen Rechtskreis, verpflichtet, sondern sein Recht der Selbstbestimmung ist der Substanz nach gemindert und damit die Gleichberechtigung seiner Persönlichkeit wenigstens gegenüber derjenigen des Gewalthabers aufgehoben, indem er verpflichtet werden kann durch einen anderen Willen. Freilich muss auch diese Verpflichtbarkeit eine rechtlich begründete sein und wird sie in der Regel eine rechtlich begrenzte sein; aber ihren näheren Inhalt und Umfang erhalten die Verpflichtungen des der Gewalt Unterworfenen erst durch die Willensbestimmung des Gewalthabers. Eine Gewalt in diesem Sinne kommt nicht nur dem Staate, sondern jedem Gemeinwesen naturgemäss zu [4]): kein Gemeinwesen kann rationellerweise seinen Zweck — Förderung der Gesamtinteressen, für welche es besteht — erfüllen, wenn es nicht befugt ist, die Mitglieder zu positiven Leistungen für die betreffenden Gesamtinteressen, sowie zu einem diesen Gesamtinteressen entsprechenden negativen Verhalten

---

[1]) So insbes. Jellinek l. c. S. 31—32; vgl. Liebe, Staatsrechtliche Studien, I, S. 3 ff.

[2]) Vgl. insbes. Jellinek S. 40 und Zorn in der Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft, Bd. XXXVII, S. 310 ff. Hinsichtlich der Kommunalverbände vertritt dieselbe Auffassung E. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, S. 31—33. Einen eigentümlichen Standpunkt nimmt Gareis ein, welcher (l. c. S. 22, S. 28 ff.) den Staat schlechthin als herrschendes Gemeinwesen bezeichnet, aber (S. 85 ff.) die Autonomie und Selbstverwaltung anderer Gemeinwesen nicht auf Delegation, sondern auf ein „Ueberlassen“ (Zulassen oder Dulden) von seiten des Staatshauptes gründen will.

[3]) Die Frage der rechtlichen Natur der Gewaltverhältnisse ist von der Privatrechtswissenschaft nur wenig berücksichtigt worden. Auf publizistischem Gebiete hat bereits Schmitthenner (Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts, Giessen 1845, S. 274 ff.) Begriff und Wesen der Gewalt oder Herrschaft, besonders im Gegensatz zum Forderungsrecht, in eingehender und grossenteils zutreffender Weise erörtert; eine neue fördernde Untersuchung verdanken wir Rosin (l. c. S. 269 und S. 298 ff.).

[4]) Uebereinstimmend G. Meyer l. c. S. 1—2; Gierke in v. Holtzendorffs Rechtslexikon, 3. Aufl., II, S. 563; Rosin l. c. S. 300.

zu bestimmen. Es ist aber auch nicht einzusehen, weshalb dem Staate allein gesetzgebende Gewalt zustehen sollte, so dass alle übrigen Gemeinwesen blosse „Selbstverwaltungskörper“ wären, nur die vom Staate festgesetzten Normen auf konkrete Fälle anzuwenden hätten; vielmehr wird jeder Korporation an sich die Befugnis zukommen, innerhalb ihres Zweckes und demselben gemäss bindende Normen für ihre Mitglieder aufzustellen, sowie ihre eigene Organisation zu regeln. Mag auch heutzutage die Autonomie der meisten speciellen Korporationen eine sehr eingeschränkte sein [1]), so besteht sie doch immerhin in gewissem Umfange und war zu anderen Zeiten eine weit ausgedehntere [2]); auch haben wenigstens die Kirchen in vielen civilisierten Staaten der Gegenwart innerhalb ihrer Sphäre ein umfassendes Recht der Selbstgesetzgebung. Wenn aber jede Korporation naturgemäss einer Gewalt über ihre Mitglieder und zwar auch einer gesetzgebenden Gewalt bedarf, so besteht kein Grund für die Annahme, dass ihre (Herrschafts-) Befugnisse auf Delegation vom Staate beruhen müssen, der Substanz nach immer dem Staate zustehen. Eine derartige Annahme wäre nur gerechtfertigt, wenn überhaupt die untergeordnete Persönlichkeit lediglich in der Realisierung von Zwecken der übergeordneten Persönlichkeit ihren Zweck hätte; jede Persönlichkeit hat aber vielmehr naturgemäss ihren eigenen Zweck [3]), und dem subsidiären Berufe des Staates entspricht es, einen eigenen Zweck und ein eigenes Recht der speciellen Korporationen anzuerkennen.

VI. Unsere Ansicht, dass die specifische Natur des Staatszweckes das allen wesentlichen Eigentümlichkeiten des Staates zu Grunde liegende Moment ist, wäre durchaus hinfällig, wenn die in neuester Zeit mehrfach vertretene Auffassung, dass auch anderen

---

[1]) Dieser Gesichtspunkt scheint wesentlich bestimmend gewesen zu sein für die Ansicht G. Meyers (l. c. S. 6—7, vergl. mit S. 278), der wesentliche Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband bestehe darin, dass nur ersterer, nicht auch letzterer, befugt sei, politische Aufgaben nach eigenen Gesetzen zu erfüllen und seine Verfassung durch eigene Gesetze zu regeln.

[2]) Heutzutage steht eine verhältnismässig sehr ausgedehnte Autonomie den Provinzen und Gemeinden im Königreich der Niederlande zu (Hartog in Marquardsens Handbuch, IV, 1, Abt. 4, S. 57 ff., bes. S. 60—61).

[3]) Vgl. bes. Rosin l. c. S. 286 ff., welcher aber zu weit gehen dürfte in der Annahme der logischen Unmöglichkeit, dass eine juristische Persönlichkeit nur für fremde Lebenszwecke dauernd fungiere.

Gemeinwesen als den Staaten Allseitigkeit des Zweckes und des Wirkungskreises zukomme, sich als richtig erweisen würde. Gemäss dieser Anschauung gehört der Staat seinem Zwecke nach zu der umfassenderen Kategorie der politischen Gemeinwesen; diese wird gebildet aus den Staaten und aus denjenigen Gemeindeverbänden (Ortsgemeinden und Kommunalverbänden höherer Ordnung), welche, wie die Staaten, „den menschlichen Gemeinschaftszweck schlechthin verfolgen" [1]).

Zuzugeben ist nun freilich, dass die Kommunalverbände mit den Staaten ein den anderen Korporationen fehlendes Moment gemeinsam haben, insofern sie wie die Staaten ein territoriales Substrat haben, auf ein bestimmtes Gebiet basiert sind und dasselbe beherrschen [2]). Ferner muss anerkannt werden, dass überhaupt nur ein Gemeinwesen, welches über einen (principiell) von seinen Mitgliedern bewohnten Teil der Erdoberfläche herrscht, imstande ist, allen Seiten des menschlichen Lebens Förderung zu gewähren. Endlich treten unter den Kommunalverbänden und vor allem unter den Ortsgemeinden — die als das Prototyp aller kommunalen Gemeinmeinwesen zu betrachten sind — diejenigen als eine den Staaten besonders nahe verwandte Klasse hervor, welche nicht auf ein einzelnes Interesse, auf eine einzelne Seite des Kommunallebens beschränkt, sondern zur Förderung aller kommunalen Interessen bestimmt sind (die sogenannten politischen Gemeinden). Aber — und in der Verkennung dieser Thatsache besteht meines Erachtens der wesentliche Irrtum der hier bekämpften Theorie — die kommunalen Interessen fallen nicht zusammen mit den menschlichen Lebenszwecken überhaupt und daher auch die Aufgabe der politischen Gemeinde nicht mit der Aufgabe des Staates. Der Zweck der Gemeinde wird wesentlich bestimmt durch die territoriale Be-

---

[1]) Hauptvertreter dieser Ansicht sind Gierke (Deutsches Genossenschaftsrecht, bes. I, S. 753 ff., S. 764—765; Art. Gemeinde in v. Holtzendorffs Rechtslexikon, II, S. 42 ff.; Schmollers Jahrbuch, 1883, S. 1166 u. 1195) und G. Meyer (Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung, S. 2 ff.; Lehrb. des d. Staatsrechts, 2. Aufl., S. 1—2 u. 6, s. jedoch auch S. 3 u. S. 278).

[2]) Gegenüber der von Fricker begründeten Auffassung, welcher auch G. Meyer (Lehrb. cit., S. 178 Anm. 2) beigetreten ist, halte ich mit der grossen Mehrzahl der staatsrechtlichen Schriftsteller daran fest, dass das Staatsgebiet Objekt der Staatsherrschaft ist, und zwar nicht nur in völkerrechtlicher, sondern auch in staatsrechtlicher Beziehung.

ziehung derselben. Die (politische) Ortsgemeinde bezweckt Förderung aller derjenigen Gemeininteressen, welche auf dem lokalen Zusammenwohnen, beziehungsweise der nachbarlichen Lage der Grundstücke, beruhen [1]; ähnlich der Kreis, der Provinzialverband u. s. w. Förderung derjenigen Gemeininteressen, welche auf dem Zusammenwohnen in dem Gebiete dieses grösseren Verbandes beruhen. Durch das lokale Zusammenwohnen (beziehungsweise das lokale Zusammenliegen der Grundstücke) wird vor allem eine Gemeinsamkeit wirtschaftlicher Interessen — in den Landgemeinden hauptsächlich landwirtschaftlicher Interessen, in den Stadtgemeinden hauptsächlich von Verkehrsinteressen — hervorgerufen; dazu kommen einzelne gemeinsame Kulturinteressen, wie z. B. das gemeinsame Interesse der Gemeindeangehörigen, dass die Kinder derselben innerhalb der Gemeinde einen genügenden Unterricht erhalten können, oder dass in der Gemeinde gewisse Anstalten für Krankenpflege bestehen. Für die höheren Kommunalverbände werden bald wirtschaftliche Interessen, bald gewisse Kulturaufgaben überwiegende Bedeutung haben. Dagegen insbesondere der militärische Schutz wider auswärtige Feinde, die Rechtsgesetzgebung und die Handhabung der Rechtsordnung, die Pflege der religiösen Interessen gehören principiell nicht zu den Aufgaben der (sogenannten politischen) Kommunen [2]. In der Geschichte tritt uns freilich nicht selten eine bedeutende Erweiterung des sachlichen Bereiches der Gemeinden entgegen; dadurch wird jedoch, auch wenn es sich um eigene Zwecke

---

[1]) Uebereinstimmend Rosin l. c. S. 291—92, welcher auch mit dem Versuch hervorgetreten ist, den begrifflichen Unterschied von Staat und Gemeinde auf die Verschiedenheit ihres Zweckes zurückzuführen. Dieser Versuch ist aber m. E. nicht gelungen (vgl. die kritische Bemerkung Gierkes in Schmollers Jahrb. l. c. S. 1195), weil R. die Aufgabe des Staates in durchaus vager und für das allgemeine Staatsrecht nicht verwendbarer Weise bezeichnet. Der Staat — und zwar auch der Gliedstaat eines Bundesstaates (S. 302) — soll die Aufgabe haben, die nationalen Gemeinzwecke zu verwirklichen; welche Interessen aber als nationale zu gelten haben, soll durch die Gesamtanschauung des einzelnen Volkes (S. 291; durch das ausgesprochene Volksbewusstsein S. 302) bestimmt werden. Die Wendung, welche O. Mejer (Einleitung in das deutsche Staatsrecht, 2. Aufl., S. 28) der Auffassung R.'s gegeben hat, beruht auf einer Verwerfung des „genossenschaftlichen" Staatsbegriffs, welcher ich mich nicht anschliessen kann.

[2]) Damit soll allerdings — wie schon aus der Erwähnung der religiösen Interessen in evidenter Weise sich ergiebt — nicht gesagt sein, dass diese Aufgaben sämtlich nur dem Staate zukommen.

der Gemeinden handelt, der Grundcharakter derselben nicht verändert, sofern nicht etwa ihre Aufgabe und ihre Zuständigkeit als (wenigstens principiell) sachlich unbegrenzt sich darstellen; eine Gemeinde aber, welche einen (wenigstens principiell) allseitigen, d. h. einen mit dem Staatszweck identischen Zweck hat, ist selbst Staat[1]). Häufig, insbesondere in der Gegenwart, wird der Wirkungskreis der Gemeinde (beziehungsweise bestimmter Gemeindeorgane) dadurch erweitert, dass der Staat derselben (resp. den betreffenden Gemeindeorganen) gewisse Funktionen zur Ausübung überträgt; eine solche Benutzung für staatliche Zwecke gewährt der Gemeinde den Vorteil, dass die Ausübung der betreffenden Funktionen ihren besonderen Bedürfnissen sich anpasst; aber die Zwecke, für welche die Gemeinde im übertragenen Wirkungskreise thätig ist, bleiben staatliche Zwecke, und ebenso die delegierten Befugnisse ihrer Substanz nach staatliche Befugnisse[2]); der begriffliche Unterschied von Gemeinde und Staat wird also durch eine solche Uebertragung, wie umfassend dieselbe auch sein mag, nicht berührt. Endlich wird der Staat, auch sofern er die Ausübung seiner Funktionen nicht auf Kommunalverbände überträgt, die für dieselbe erforderliche Einteilung seines Gebietes an die bestehenden Kommunalverbände anschliessen, beziehungsweise die letzteren seiner eigenen räumlichen Gliederung anpassen; solche Bezirke werden, insbesondere wenn in ihnen eine Hinzuziehung der Bevölkerung zur Ausübung staatlicher Funktionen stattfindet, leicht mit Kommunalverbänden verwechselt, aber sie sind dadurch, dass sie nur Abteilungen eines grösseren Ganzen sind, von den Kommunalverbänden durchaus verschieden (s. auch unten VII); es kann daher insbesondere die Ausdehnung der staatlichen Aufgaben, welche innerhalb eines solchen Bezirkes von Sonderorganen mit räumlich auf denselben beschränkter Kompetenz zu realisieren sind, für das begriffliche Verhältnis von Gemeinde und Staat gar nicht in Betracht kommen[3]).

VII. Zur Beantwortung der für die Lehre von den Staaten-

---

[1]) So wurden ja insbes. in Deutschland die städtischen Gemeinden während der letzten Jahrhunderte des Mittelalters grossenteils zu Stadtstaaten.

[2]) Vgl. über den Unterschied zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreise der Kommunen jetzt insbes. Rosin l. c. S. 292—295.

[3]) Auch Gierke in Schmollers Jahrb. l. c. S. 1166 unterscheidet (wie insbes. die Note 2 zeigt) bei Erörterung dieses Verhältnisses nicht genügend zwischen Kommunalverbänden und Provinzen.

verbindungen unentbehrlichen Vorfrage, welche Gestaltungen überhaupt als Staaten zu betrachten sind, ist nicht nur die scharfe Unterscheidung zwischen den Staaten und den übrigen territorialen Gemeinwesen (Gemeinden), sondern auch die genaue Auseinanderhaltung von Staat und territorialer Abteilung eines Staates höchst wichtig. Begrifflich sind solche Bezirke (Provinzen u. s. w.) eines Staates vom Staate ebenso wie von der Gemeinde durch eine Reihe wesentlicher Momente unterschieden: sie sind keine Gemeinwesen [1]); sie haben daher keine eigene Persönlichkeit, keine eigenen Zwecke, keine eigenen Rechte und Pflichten, keine eigenen Organe, keine eigene Mitgliedschaft [2]). Die Entscheidung, ob ein konkretes Gebilde für einen Staat oder für eine Provinz zu erachten ist, kann und wird aber nicht selten grosse Schwierigkeiten bieten. Insbesondere werden solche Zweifel leicht sich ergeben, wenn früher staatlich völlig getrennte Gebiete nunmehr unter einem Herrscher vereinigt sind; oder wenn, resp. so lange, nicht feststeht, ob das zur gesonderten Ausübung der Staatsgewalt in dem betreffenden Gebiete berufene Organ auch als Träger dieser staatlichen Hoheitsrechte anzusehen ist. Einerseits kann ja dieselbe physische Person Oberhaupt mehrerer Staaten sein (siehe unten die Lehre von der Realunion); andererseits verliert ein räumlicher Teil eines Staates diese Qualität nicht dadurch und wird nicht selbst dadurch Staat, dass die Ausübung sogar aller staatlichen Funktionen in demselben einem besonderen Organ anvertraut wird, falls dieses Organ nur als Beamter, beziehungsweise Vertreter, des Oberhauptes eines (räumlich) umfassenderen Staatsverbandes sich darstellt [3]). Wenn freilich die innerhalb des betreffenden Gebiets gesondert auszuübende Gewalt nur einzelne bestimmte Funktionen in sich begreift, so wird

---

[1]) Wenigstens auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts. Eine etwaige privatrechtliche Persönlichkeit solcher territorialen Staatsabteilungen interessiert uns hier nicht.

[2]) Vergl. insbesondere die Ausführungen Labands (Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 578—604) über die Stellung Elsass-Lothringens als Provinz des Deutschen Reiches.

[3]) Gareis (l. c. S. 89) fasst unter der Bezeichnung „Vicekönigtum“ ohne die erforderliche Sonderung Fälle der Unterordnung eines Staatshauptes unter das Haupt eines anderen (fremden) Staates und Fälle der Delegation sachlich unbegrenzter Funktionen an einen Stellvertreter des Staatshaupts zusammen.

sie schon wegen dieser sachlich beschränkten Zuständigkeit nicht als besondere Staatsgewalt gelten können.

B. Die Koexistenz der Staaten.

I. Wir haben in der bisherigen Erörterung über Begriff und Wesen des Staates den einzelnen Staat wesentlich isoliert, die Koexistenz einer Mehrzahl von Staaten nur so weit berührt, als dies für die begriffsmässige Unterscheidung des Staates von anderen Gemeinwesen, beziehungsweise von blossen Abteilungen eines Staates, unumgänglich erschien. Das Nebeneinanderbestehen mehrerer Staaten ist aber notwendige Voraussetzung der Existenz von Staatenverbindungen. Für das tiefere Verständnis der Staatenverbindungen genügt die Konstatierung dieser Thatsache nicht, sondern sind auch die Gründe, weshalb es eine Mehrzahl von Staaten giebt und geben muss, von wesentlicher Bedeutung. Ausserdem ist es für die richtige Würdigung der Staatenverbindungen erforderlich, sich klar zu machen, dass und weshalb die Willenssphären der verschiedenen Staaten nicht nur vermöge der Staatsangehörigkeit der einzelnen Menschen, sondern auch räumlich gegen einander abgegrenzt sind.

II. Eine Zusammenfassung der gesamten Menschheit zu einem einfachen [1]) Staate ist ausgeschlossen schon durch die Unmöglichkeit, von einem Mittelpunkte aus alle Interessen, welche staatlicher Förderung bedürfen, zu überschauen und die gesamte zu diesem Zweck erforderliche Thätigkeit zu lenken. Sodann aber steht die nationale Verschiedenheit dem Universalstaate hindernd entgegen, und dieselbe bildet zugleich die naturgemässe Grundlage für die Sonderung der Menschheit in einzelne Staaten. Die Menschheit besteht aus verschiedenen Gruppen (Nationen), deren Mitglieder in der allgemeinen Denk- und Anschauungsweise unter sich wesentlich übereinstimmen, dagegen von den Mitgliedern der übrigen Gruppen wesentlich sich unterscheiden. Ein alle Seiten des menschlichen Lebens umfassendes Gemeinwesen, wie der Staat seinem

---

[1]) Der „Weltstaat" in Gestalt eines Bundesstaates, wie ihn Bluntschli (Lehre vom modernen Staat, Bd. I, S. 25 ff., bes. S. 35—36) als ideales Ziel der Weltgeschichte hinstellt, würde ja immerhin das Bestehen einer Mehrzahl von Einzelstaaten voraussetzen.

Begriffe nach ist, bedarf zum gesicherten Bestande und zur dauernden Erfüllung seiner Aufgabe [1]) einer solchen Gemeinsamkeit der allgemeinen Lebensanschauungen wenigstens unter der grossen Mehrzahl seiner Angehörigen, und andererseits hat jede durch eine solche geistige Gemeinschaft innerlich geeinte Menschenmenge die natürliche Anlage und einen vernunftgemässen Anspruch, einen Staat für sich zu bilden [2]). Nur in dem nationalen Staat gelangt die Staatsidee wie die Idee der Nationalität zur vollen Entfaltung. Die Einwirkung anderer sehr verschiedenartiger Momente [3]) wird jedoch in grösserem oder geringerem Masse ein Auseinandergehen von Nation und Staat (Staatsvolk) bewirken, sei es in der Weise, dass die Bevölkerung eines Staates verschiedenen Nationen angehört, oder dass die Teile einer Nation verschiedene Sonderstaaten bilden. Im letzteren Falle kann freilich das „Princip der Nationalität" trotzdem dadurch verwirklicht werden, dass neben (oder richtiger: über) den Teilen auch die Gesamtheit der Nation zu einem Staate konstituiert ist [4]).

III. Mit dem Nebeneinanderbestehen einer Mehrzahl von Staaten ist naturgemäss eine Beschränkung des Herrschaftskreises der einzelnen Staaten in persönlicher und in räumlicher Beziehung gegeben. Der Herrschaft des einzelnen Staates unterliegen zunächst nur seine Mitglieder, und zwar wird diese Herrschaft, wie die Mitgliedschaft, in der Regel eine gegenüber den anderen Staaten ausschliessliche sein; denn eine Zugehörigkeit zu verschiedenen, beziehungsweise eine Unterwerfung unter verschiedene Gemeinwesen, welche wenigstens eventuell das menschliche Leben nach allen Richtungen ergreifen, erscheint als vernunftwidrig [5]), so-

---

[1]) Da der Staat das einzige Gemeinwesen ist, welches seinem Zwecke und Bereiche nach die Totalität des menschlichen Lebens umfasst, so ist auch nur für den Staat nationale Gemeinsamkeit der Mitglieder naturgemässes Erfordernis.

[2]) Vergl. meinen Vortrag Ueber Nationalität (Rostock 1876), bes. S. 8 ff. und S. 18.

[3]) In erster Linie wirkt das räumliche Moment (Zusammenwohnen von Bestandteilen verschiedener Nationen; räumliche Trennung der Teile einer Nation) der nationalen Staatenbildung entgegen.

[4]) Vgl. unsere folgende Erörterung über den Bundesstaat, insbesondere die Schlussbetrachtung.

[5]) Vgl. die trefflichen Ausführungen, durch welche v. Martitz (Annalen des Deutschen Reichs, 1875, S. 794 ff.) vom völkerrechtlichen Standpunkte die Unzulässigkeit mehrfacher Staatsangehörigkeit dargethan hat.

fern nicht etwa ein Konflikt der Interessen und Willen dieser Gemeinwesen durch ein besonderes zwischen denselben bestehendes Band ausgeschlossen sein sollte [1]). Ebenso ist die Herrschaft des einzelnen Staates räumlich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt, und ist auch diese Herrschaft regelmässig eine im Verhältnis zu den anderen Staaten ausschliessliche. Durch die „Gebietshoheit" wird aber zugleich der Kreis der dem einzelnen Staate unterworfenen Personen, sowie die Möglichkeit der Ausübung der Staatsgewalt gegenüber den Staatsangehörigen in eingreifender Weise modifiziert.

Gegenüber den anderen Staaten wird die Herrschaft des Staates über das von seinem Volke bewohnte Gebiet in der Regel eine ausschliessliche sein müssen, indem seine zur Erfüllung seiner Aufgabe erforderliche Wirksamkeit durch beliebige Einwirkungen anderer Staatsgewalten auf das betreffende Gebiet gehindert würde, resp. leicht gehindert werden könnte, oder dadurch sogar die Grundbedingungen seines Daseins gefährdet würden [2]). Aber auch soweit das Gebiet selbst nicht Gegenstand der Herrschaftsakte ist, werden innerhalb desselben Gebietes regelmässig nicht verschiedene Staatsgewalten konkurrieren können. Vielmehr werden auch die Nichtmitglieder (Fremde), welche im Gebiete eines Staates sich befinden, für die Zeit ihres dortigen Aufenthaltes dieser Staatsgewalt naturgemäss unterworfen sein, da sonst ihr Aufenthalt das Volks- beziehungsweise Staatsleben zu stören resp. zu schädigen fortdauernd geeignet wäre. Andererseits aber wird die Herrschaft des Staates über seine im Gebiete eines anderen Staates weilenden Angehörigen innerhalb dieses Gebietes regelmässig nicht ausgeübt werden dürfen, da sonst fortdauernd Kollisionen der betreffenden Staatsgewalten zu befürchten wären.

C. Die gegenseitigen Beziehungen der Staaten.

I. Wenngleich die einzelnen nebeneinander bestehenden Staaten naturgemäss hinsichtlich der Personen und des Gebiets gesonderte

---

[1]) v. Martitz l. c. S. 805.

[2]) Die Ansicht Rosins (Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, Freiburg i. B., 1886, S. 45—48), dass die rechtliche Bedeutung der staatlichen Gebietshoheit nur in der dadurch gewährten rechtlichen Möglichkeit der Herrschaft des Staates über Ausländer, welche in sein Gebiet eingetreten seien, bestehe, übersieht jedenfalls (vgl. oben S. 13, N. 2) das hier im Text hervorgehobene Moment (s. auch R.'s eigene Ausführung S. 46 N. 26).

Herrschaftskreise haben, so sind doch andererseits mannigfache Beziehungen zwischen den koexistierenden Staaten unvermeidlich, respektive durch das vernünftige Bedürfnis geboten, und damit erweitern sich zugleich die Aufgabe und die Funktionen der einzelnen Staaten. Zunächst [1]) besteht die Gefahr, dass durch Eingriffe des einen Staats in die Interessen resp. in den Rechtskreis des anderen Staates zwischen den verschiedenen Staaten Willenskonflikte entstehen. Sodann werden naturgemäss vielfache Beziehungen zwischen den Staaten dadurch hervorgerufen, dass die Angehörigen des einen Staates, insbesondere um ihre Lebenszwecke genügend zu erfüllen, zu den Mitgliedern eines anderen Staates oder zu einem anderen Staate in Verhältnisse treten, in denen ihnen eine Fürsorge oder ein Schutz von seiten ihres eigenen Staates bei oder gegenüber dem anderen Staate notwendig oder nützlich sein wird. Endlich aber bedürfen die Staaten selbst, wenn sie ihre Aufgabe gehörig erfüllen wollen, vielfach einer Unterstützung von seiten anderer Staaten und müssen insbesondere häufig mehrere Staaten ihre Kräfte für gemeinsame Interessen vereinigen. Die Beziehungen der ersteren Art sind feindlicher Natur, die der zweiten Art haben bald friedlichen, bald feindlichen, die der dritten Art feindlichen Charakter.

II. Wenn die Beziehungen der Staaten zu einander den Forderungen der Vernunft auch nur annähernd entsprechen sollen, so bedürfen sie, wie überhaupt die gegenseitigen Beziehungen verschiedener Willenssubjekte, einer Normierung durch Rechtssätze. Aufgabe dieser Rechtsordnung wird es sein, dem Willen der einzelnen Staaten Schranken zu setzen im vernünftigen Gesamtinteresse aller beteiligten Staaten. Die für die gegenseitigen Verhältnisse der Staaten geltenden Rechtsnormen sollen bewirken, dass die Staaten einander möglichst wenig Uebles zufügen und dagegen möglichst umfassende Förderung gewähren [2]). Vielfach aber werden in der Geschichte die rechtlichen Verhältnisse zweier oder mehrerer Staaten zu einander, im Widerspruch zu dem vernünftigen Gesamtinteresse

[1]) Geschichtlich sind ja die gegenseitigen Beziehungen von Staaten zu Anfang regelmässig feindlicher Natur.

[2]) Aehnlich Montesquieu, Esprit des Lois, Livre I, Chap. III: „Le droit des gens est naturellement fondé sur ce principe, que les diverses nations doivent se faire dans la paix le plus de bien, et dans la guerre le moins de mal qu'il est possible, sans nuire à leurs véritables intérêts.“

oder wenigstens ohne dass ein solches zu Grunde läge, durch die Uebermacht eines Teiles bestimmt.

III. Eine rechtliche Ordnung der gegenseitigen Beziehungen von Staaten wäre undenkbar, wenn nicht dem Willen des einzelnen Staates im Verhältnis zu seinen Mit-Staaten rechtliche Schranken gesetzt werden könnten. Solche Beschränkungen widersprechen an sich dem Begriffe des Staates nicht; sie dürfen aber ihrem Inhalte nach nicht derartige sein, dass das verpflichtete Subject den eigentümlichen Staatscharakter einbüsst.

1. Im Wesen des Staates liegt kein Moment, durch welches eine rechtliche Beschränkbarkeit des Staatswillens gegenüber anderen Staaten principiell ausgeschlossen würde. Allerdings genügt eine Berufung auf die Möglichkeit beziehungsweise die Realität des Staatsrechts [1]) nicht zum Beweise dieser Behauptung. Das Staatsrecht enthält zwar Beschränkungen des Staatswillens [2]) gegenüber den Mitgliedern des betreffenden Staates; aber es ist wenigstens der Inhalt dieser Beschränkungen abhängig von dem Willen des Staates selbst; denn der Staat kann jederzeit nach seinem alleinigen Ermessen, unter Beobachtung der rechtlich vorgeschriebenen Formen, sein eigenes Staatsrecht abändern [3]). Anders aber verhält es sich regelmässig mit den rechtlichen Verpflichtungen der Staaten gegeneinander; hier kann in der Regel nicht der Wille des einzelnen Staates über die Fortdauer der ihm gesetzten rechtlichen Schranken entscheiden [4]), da sein Wille nicht massgebend sein kann für die übrigen mit ihm in rechtlichen Beziehungen stehenden Staaten, wenigstens sofern dieselben ihm gleichberechtigt oder sogar übergeordnet gegenüber stehen.

Eine derartige rechtliche Gebundenheit des Staatswillens widerspricht aber an sich durchaus nicht dem Staatsbegriff; insbesondere

[1]) Dieses Argument verwendet insbesondere Jellinek in seiner Schrift über „Die rechtliche Natur der Staatsverträge" (s. namentlich S. 36—37).

[2]) Nicht nur Beschränkungen der staatlichen Organe.

[3]) Vgl. hierüber auch Jellineks Ausführungen in der oben citierten Schrift, S. 37 ff.

[4]) Hinsichtlich der völkerrechtlichen Beschränkungen vertritt Jellinek (Staatsverträge S. 41—43, 62—64; Staatenverbindungen S. 54—55, 101—103) eine wesentlich abweichende Auffassung. Vgl. meine Kritik derselben in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 102—103.

wird weder die Allseitigkeit des Staatszweckes noch diejenige der Staatsgewalt dadurch alteriert, dass der Staat in der Ausübung der letzteren (sei es der auswärtigen oder der inneren Hoheitsrechte) gewisse, wenigstens nicht durch seinen alleinigen Willen zu beseitigende, Rechtsschranken einzuhalten hat. Zu einem entgegengesetzten Resultate könnte nur eine unhaltbare Auffassung der Souveränetät führen. Selbst wenn man die Souveränetät als Unabhängigkeit von jeder höheren Gewalt für eine wesentliche Eigenschaft der Staaten erachtet, werden dadurch solche rechtliche Beziehungen zwischen den Staaten und solche rechtliche Verpflichtungen der Staaten gegeneinander, welche nicht eine höhere Gewalt des einen Staates gegenüber dem anderen oder die Unterwerfung der mehreren verbundenen Staaten unter eine höhere Gesamtgewalt postulieren, logisch nicht ausgeschlossen; es kommt dann nur auf den Nachweis an, dass das Entstehen und Bestehen von rechtlichen Beziehungen zwischen Staaten nicht bedingt wird durch das Vorhandensein einer höheren Gewalt. Dieser Nachweis wird, soweit erforderlich, in der Erörterung über die Völkerrechtsgemeinschaft geführt werden. Da aber auch die Unterordnung unter eine höhere Gewalt der hier vertretenen Auffassung gemäss mit dem Staatsbegriff vereinbar ist [1], so kann der einzelne Staat im Verhältnis zu anderen Staaten auch solchen Rechtsschranken unterliegen, welche zu ihrer Entstehung, resp. zu ihrem Bestehen einen dem einzelnen Staat übergeordneten Willen voraussetzen.

2. Die rechtliche Ordnung der gegenseitigen Beziehungen von Staaten kann und darf niemals so beschaffen sein, dass dadurch den rechtlich beschränkten Gemeinwesen der Staatscharakter entzogen wird. Zunächst und vor allem wäre es ein unzweifelhafter logischer Widerspruch, rechtliche Beziehungen von Staaten anzunehmen, wenn sich herausstellte, dass den betreffenden Subjekten oder wenigstens dem einen Teil derselben nicht die unterscheidenden Merkmale eines Staates zukommen. Ferner aber würde, wenn nicht etwa die Verbindung als solche in Wahrheit den Staatscharakter hat, für die Mitglieder der rechtlich verbundenen oder wenigstens der rechtlich beschränkten Gemeinwesen kein Staatsverband existieren, während doch das Zusammenleben der Menschen in Staaten als eine allgemeine Vernunftnotwendigkeit anerkannt werden muss. Insbesondere

---

[1]) s. oben, A, V, 1.

würde eine Teilung der staatlichen Aufgaben und Befugnisse zwischen verschiedenen von einander unabhängigen Gemeinwesen mit der Allseitigkeit des Zweckes und der Gewalt, welche das charakteristische Begriffsmoment des Staates bildet, durchaus unvereinbar sein. Dagegen können allerdings einzelne Funktionen einem Staat zu Gunsten eines anderen Staates entzogen sein, wenn nur das Princip der Allseitigkeit bewahrt bleibt; denn wenn auch die Staatsidee durch den Mangel einzelner Hoheitsrechte eine gewisse Modifikation erleidet, so bleibt doch der begriffliche Unterschied zwischen Staat und nichtstaatlichen Gemeinwesen der Hauptsache nach bestehen [1]).

D. Die Staatenverbindungen im allgemeinen.

I. Jede friedliche Beziehung zwischen Staaten kann als Staatenverbindung bezeichnet werden. Staatenverbindung im rechtlichen Sinne ist zunächst jede durch Rechtsnormen geordnete friedliche Beziehung zwischen Staaten. Unter den Rechtsbegriff der Staatenverbindung fallen aber auch diejenigen Beziehungen, welche zwischen Staaten durch das Bestehen für sie gleichmässig geltenden objektiven Rechts unmittelbar begründet werden; selbst wenn diese Rechtsnormen nur das gegenseitige feindliche Verhalten regulieren sollen, begründen sie durch ihre Existenz eine juristische Staatenverbindung [2]).

Nur die Staatenverbindungen im rechtlichen Sinne sind principiell Gegenstand unserer folgenden Erörterung. Es sind daher

---

[1]) Vgl. oben, A, IV g. E.

[2]) Nicht selten wird der Ausdruck „Staatenverbindungen“ in engerer Bedeutung, als der hier bezeichneten, gebraucht, indem man darunter etwa nur Allianz, Realunion beziehungsweise auch Personalunion, Staatenbund und Bundesstaat begreift (so H. A. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., Bd. I, S. 68—69, und O. Mejer, Einl. in das deutsche Staatsrecht, 2. Aufl., § 10). G. Meyer (Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., § 12) will unter Staatenverbindungen im weiteren Sinne alle Vereinigungen mehrerer Staaten, unter Staatenverbindungen im engeren Sinne Vereinigungen mehrerer Staaten zu einem grösseren Gemeinwesen verstehen; aus der näheren Aufzählung geht hervor, dass er zu den ersteren ausser den letzteren (unter welche er aber neben den Bundesverhältnissen auch die Suzeränetätsverhältnisse begreift) nur Allianz, Personal- und Realunion rechnet.

auch, wo von Staatenverbindungen schlechthin in derselben die Rede ist, nur die rechtlichen Staatenverbindungen gemeint.

II. Die rechtlichen Staatenverbindungen sind, wie die geschichtliche Erfahrung zeigt, sehr zahlreich und mannigfaltig. Keine Staatenverbindung hat bisher die ganze Menschheit umfasst, und auch in absehbarer Zukunft ist eine solche universelle Staatenverbindung, insbesondere wegen der grossen Verschiedenheit der Kulturstufe, auf welcher die verschiedenen Teile der Menschheit stehen, nicht zu erwarten. Dagegen zwischen einer grösseren oder geringeren Zahl koexistierender Staaten bilden sich naturgemäss sehr verschiedenartige Verbindungen. Die Staatenverbindungen differieren von einander insbesondere nach ihren Zwecken und ihren Objekten; nach ihrer Dauer[1]; nach der rechtlichen Stellung ihrer Gliedstaaten zu einander, beziehungsweise zu einer höheren Verbandspersönlichkeit. Für die juristische Konstruktion ist naturgemäss die letzterwähnte Verschiedenheit, welche wiederum wesentlich durch die vorher genannten anderen Momente und in erster Linie durch den Zweck der Verbindung bestimmt wird, vorzugsweise massgebend.

III. Nach ihrer juristischen Konstruktion zerfallen die Staatenverbindungen in drei Hauptklassen[2]. Alle rechtlichen Personenverbindungen überhaupt beruhen entweder auf dem Princip der Gleichheit (Nebenordnung) oder auf demjenigen der Ungleichheit (Ueber- und Unterordnung) der verbundenen Personen; entweder stehen diese in principieller Gleichberechtigung einander gegenüber, oder die eine Person ist der Gewalt der anderen untergeordnet. Im ersteren Falle aber kann die Verbindung selbst zu einer über den einzelnen Gliedern stehenden Gesamtpersönlichkeit gestaltet sein, so dass die einander koordinierten Gliedpersonen doch abhängig sind von einem höheren, mit den Einzelwillen nicht zusammenfallenden, Gesamtwillen. Diese Unterscheidungen treffen auch für die Staatenverbindungen durchaus zu. Wir haben zu unterscheiden: Staaten-

[1] Alle bleibenden rechtlichen Staatenverbindungen will H. Schulze (Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, I, S. 40—41) unter der von Pufendorf in die Wissenschaft eingeführten Bezeichnung der Staatensysteme zusammenfassen.

[2] Vgl. meine Erörterungen in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 109—111.

verbindungen ohne jede Unterordnung der Glieder; Staatenverbindungen, deren Glieder im Verhältnis der Ueber- und Unterordnung zu einander stehen; Staatenverbindungen, deren Glieder einander nebengeordnet, aber einer höheren Gesamtgewalt untergeordnet sind, und zwar kann diese Gesamtgewalt selbst wieder den Charakter einer Staatsgewalt haben. In den Staatenverbindungen der ersten Art kommt den Gliedstaaten absolute (unbeschränkte) Souveränetät zu; in den Staatenverbindungen der zweiten Art mangelt dem untergeordneten Staate die Souveränetät oder ist seine Souveränetät nur eine relative (eingeschränkte); in den Staatenverbindungen der dritten Art gilt der Mangel beziehungsweise die Relativität der Souveränetät für alle verbundenen Einzelstaaten.

IV. Die einseitigen Abhängigkeitsverhältnisse beruhen, wenigstens grundsätzlich, auf einem einseitigen Interesse, sei es des übergeordneten, sei es des untergeordneten Staates: im ersteren Falle sprechen wir von einer Herrschaft, im zweiten von einer Schutzgewalt des übergeordneten Staates. Unter den auf dem Princip der personenrechtlichen Gleichheit beruhenden Staatenverbindungen sind von besonderer Wichtigkeit die Völkerrechtsgemeinschaften und die gesellschaftlichen Verbindungen oder Associationen von Staaten [1]). Die Völkerrechtsgemeinschaft gründet sich auf eine Gemeinschaft objektiven Rechtes, auf das Vorhandensein eines Komplexes von Rechtsnormen, welche für die gegenseitigen Beziehungen einer Mehrzahl von unabhängigen Staaten gleichmässig verbindlich sind. Die Staaten-Association bezweckt Befriedigung gemeinsamer Interessen einer Mehrzahl von Staaten durch positives Zusammenwirken der Mitglieder. Sind die gemeinsamen Interessen von längerer Dauer und besteht für die Wahrnehmung derselben irgend eine Organisation der Verbindung, so wird die letztere angemessenerweise als Staatenverein bezeichnet. Möglicherweise hat der Staatenverein keine von seinen

[1]) Da der Ausdruck „Gesellschaft“ technisch in einem beschränkteren Sinne, im Gegensatz zur Korporation, gebraucht zu werden pflegt, so werde auch ich in den ferneren Erörterungen denselben nur in dieser technischen Bedeutung anwenden und in umfassenderem Sinne — wenn auch die aus Staaten zusammengesetzten Gemeinwesen mit eingeschlossen sein sollen — mich stets der Bezeichnung „Staaten-Associationen“ bedienen.

Gliedern verschiedene Persönlichkeit und sind demgemäss die Organe, welche für die gemeinsamen Interessen der Gliedstaaten zu sorgen haben, nur gemeinsame (Kollektiv-) Organe der einzelnen verbundenen Staaten; eine solche Gemeinsamkeit der Organisation kann sich beschränken auf ein untergeordnetes Organ (wie die Verwaltungsgemeinschaft und die Gerichtsgemeinschaft); aber auch das oberste Willensorgan der verbundenen Staaten kann ein gemeinsames sein (Realunion). Von dem Staatenverein mit blosser Organsgemeinschaft ist wesentlich verschieden derjenige Staatenverein, welchem selbst eine Gesamtpersönlichkeit und folglich eine eigene, von der Organisation der Einzelstaaten verschiedene, Organisation zukommt; ein solches aus einer Mehrheit von Staaten zusammengesetztes Gemeinwesen pflegt, wenn beziehungsweise insofern den Gliedstaaten ein wesentlicher Anteil an der Bildung des Gesamtwillens zukommt, als Bund bezeichnet zu werden. Der Bund ist aber entweder ein Staatenbund oder ein Bundesstaat; der erstere ist nur Bund, der zweite hat zugleich den Charakter eines Bundes und eines Staates. Während die übrigen Staaten-Associationen beziehungsweise Staatenvereine in ihrer juristischen Struktur von der Völkerrechtsgemeinschaft [1]) nicht wesentlich verschieden sind, indem auch sie zu den Staatenverbindungen ohne jede Unterordnung gehören, bilden die aus Staaten zusammengesetzten Bünde die vorhin bezeichnete besondere Hauptkategorie von Staatenverbindungen, in denen die koordinierten Gliedstaaten einer Gesamtgewalt (der Bundesgewalt) untergeordnet sind.

V. Die Erörterung der einzelnen Arten von Staatenverbindungen beginnen wir mit den principiell auf einem einseitigen Interesse beruhenden einseitigen Ueberordnungs- und Unterordnungsverhältnissen. Wir wenden uns alsdann zu den auf dem Princip der Nebenordnung der Glieder beruhenden Staatenverbindungen. Es erscheint aber für die Abhandlung derselben nicht als zweckmässig, das Fehlen oder Vorhandensein eines höheren Gesamtwillens der Einteilung des Stoffes zu Grunde zu legen; denn dadurch würde insbesondere die erforderliche Entwickelung der, Staatenverbindungen dieser beiden juristischen Hauptkategorieen umfassenden, Begriffe „Staaten-Association“ und „Staatenverein“ gehindert. Wir werden

---

[1]) Sowie von den völkerrechtlichen Specialverbindungen, welche sich nicht als Staaten-Associationen charakterisieren.

vielmehr, nachdem wir von der Völkerrechtsgemeinschaft gehandelt und die, ebenso wie diese, einer höheren Gesamtgewalt entbehrenden völkerrechtlichen Specialverbindungen im allgemeinen und nach ihren verschiedenen Unterarten kurz charakterisiert haben, eine detailliertere Erörterung der Staaten-Associationen folgen lassen, und hier zunächst die unorganisierten Staaten-Associationen, sodann die Staatenvereine betrachten; unter den letzteren sind diejenigen mit blosser Organsgemeinschaft auch in der Darstellung zu sondern von den Staaten-Gemeinwesen (Bünden).

Zweiter Teil.

Die einzelnen Arten von Staatenverbindungen.

Erstes Kapitel.

Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse.

I. Häufig kommt in der Geschichte ein einseitiges Ueberordnungs- beziehungsweise Unterordnungsverhältnis zwischen Staaten vor. Das Altertum, das Mittelalter und die Neuzeit, sowie auch die Gegenwart bieten zahlreiche Beispiele [1]) einer solchen Gestaltung. Der eine Staat ist der Gewalt eines anderen Staates untergeordnet; dieser höhere Wille aber ist ein dem abhängigen Staate fremder, da letzterer kein Glied des Oberstaates ist und zur Bildung des ihn verpflichtenden Willens nicht mitzuwirken hat. Der untergeordnete Staat hat in seinem Verhalten den Befehlen des übergeordneten Staates zu gehorchen [2]); er ist also nicht nur etwa zu bestimmten einzelnen Leistungen, Unterlassungen, Duldungen gegenüber demselben verpflichtet, sondern seine einzelnen konkreten Verpflichtungen werden durch den Willen des übergeordneten Staates begründet resp. nach Inhalt und Umfang bestimmt [3]). Möglicherweise sind einzelne Hoheitsrechte dem untergeordneten Staate zu

---

[1]) Dieselben werden, soweit es als erforderlich erscheint, in den Anmerkungen zu diesem Kapitel angeführt werden. — Eine, allerdings nicht ganz vollständige und nicht ganz tendenzfreie, Uebersicht über die einseitigen Abhängigkeitsverhältnisse („halbsouveräne Staaten"), welche gegenwärtig bestehen oder bis vor kurzem bestanden, giebt F. v. Martens l. c. I, S. 252—269.

[2]) So bezeichnet mit Recht Thukydides (s. insbes. VII, 57) die von den Athenern abhängig gewordenen Bundesgenossen als „ὑπήκοοι".

[3]) Die Verpflichtung, einen ein für allemal bestimmten „Tribut" zu zahlen, begründet daher noch keine (personenrechtliche) Abhängigkeit des tributpflichtigen Staates.

Gunsten des übergeordneten dauernd entzogen [1]); seine Abhängigkeit von dem Willen des letzteren äussert sich dann darin, dass die Akte, welche dieser kraft der betreffenden Hoheitsrechte vornimmt, auch für ihn (den untergeordneten Staat) verbindlich sind. Vielfach aber wird der abhängige Staat nur in der Ausübung ihm verbliebener Hoheitsrechte durch die Gewalt des übergeordneten Staates beschränkt: sei es, dass dem letzteren das Recht einer positiven Leitung zusteht [2]), oder dass er nur eine negative Einwirkung — durch das Erfordernis seiner Genehmigung [3]) oder durch ein Einspruchsrecht [4]) — zu üben befugt ist. Wie ausgedehnt und stark aber auch die Abhängigkeit des untergeordneten Staates sein mag, so kommt demselben doch der rechtliche Charakter eines Staates fortdauernd zu, da, resp. sofern, seine Gewalt über seine Unterthanen auf eigenem Rechte ruht [5]), und principiell, wenngleich etwa mit einzelnen Ausnahmen, eine allseitige ist. Dem übergeordneten Staate wird regelmässig auf die Mitglieder des untergeordneten Staates keine unmittelbare rechtliche Einwirkung zustehen, weil dieselben nicht zugleich seine Angehörigen sind; eine Abweichung von diesem Grundsatze wird insbesondere in Bezug auf solche Hoheitsrechte gegeben sein, welche etwa aus der Zuständigkeit des untergeordneten Staates völlig ausgeschieden sind [6]). Zwischen

---

[1]) So fehlt (beziehungsweise fehlte) allen von der Türkei gegenwärtig oder bis zum Berliner Frieden von 1878 abhängigen Staaten das Gesandtschaftsrecht sowie das Recht, politische Verträge zu schliessen.

[2]) So hatte Rom, indem die civitates liberae et foederatae sich durch das foedus verpflichteten, „ut eosdem quos populus Romanus amicos atque hostes haberent" (Marquardt, Römische Staatsverwaltung, Bd. I, 2. Aufl., S. 75) auch einen positiv bestimmenden Einfluss auf die auswärtige Politik dieser Staaten. Eine ähnliche Verpflichtung hat z. B. Annam Frankreich gegenüber durch den Vertrag vom 15. März 1874 (Staatsarchiv Bd. 42, S. 278 ff.) übernommen.

[3]) Vgl. z. B. den Vertrag zwischen Frankreich und Tunis vom 12. Mai 1881, Artikel 6 (Martens, Nouveau Rec. gén., II. Sér., VI, S. 507—508).

[4]) Ein solches hat z. B. Grossbritannien gegen Staatsverträge Transvaals nach dem Vertrage vom 27. Februar 1884, Art. 4 (Staatsarchiv, Bd. 44, S. 371 ff.).

[5]) Die Pforte allerdings betrachtet die Befugnisse ihrer Vasallenstaaten als nur zur Ausübung übertragene und demgemäss letztere nur als privilegierte Provinzen (Paschaliks).

[6]) So z. B. für die diplomatische Vertretung der Unterthanen eines abhängigen Staates, welchem kein (aktives) Gesandtschaftsrecht zusteht.

mehreren Staaten, welche in einem einseitigen Abhängigkeitsverhältnis zu demselben Staate stehen, wird dadurch an sich keine rechtliche Verbindung begründet; insbesondere bilden dieselben zusammen, sei es ohne den übergeordneten Staat, sei es mit demselben, nicht etwa ein neues Gemeinwesen [1]).

II. Die einseitigen Ueberordnungs- beziehungsweise Unterordnungsverhältnisse zwischen Staaten zeigen unter sich erhebliche Verschiedenheiten, insbesondere je nachdem das Interesse des übergeordneten Staates oder dasjenige des abhängigen Staates dem Verhältnis zu Grunde liegt und für dessen rechtliche Ausgestaltung bestimmend ist. Nach diesem Gesichtspunkte unterscheiden wir die Herrschaft und die Schutzgewalt eines Staates über den anderen; als eine Abart der letzteren erscheint die Lehnsherrlichkeit (Suzeränetät).

1. Nicht selten unterwirft ein Staat kraft seiner Uebermacht einen anderen, weniger mächtigen, Staat seiner Obergewalt in der Absicht und in der Art, dass der untergeordnete Staat die Zwecke des übergeordneten fördern soll [2]). Der untergeordnete Staat soll, gemäss den Anordnungen resp. Weisungen des übergeordneten Staates, solche Handlungen, welche dem Interesse des letzteren zuwider laufen würden, unterlassen [3]), beziehungsweise Eingriffe in sein Leben, welche durch das Interesse des übergeordneten Staates begründet werden, sich gefallen lassen, und auch eventuell seine Kräfte zu positiven Leistungen für den Vorteil desselben verwenden; dagegen hat er seinerseits, wenigstens principiell, keinen rechtlichen

---

[1]) Vgl. meine Ausführungen in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 143—145 u. S. 148, N. 160.

[2]) Diesen Charakter nahmen im Altertum die spartanischen und athenischen Symmachieen an; ebenso beruhten die römischen foedera seit der Unterwerfung Italiens durchaus auf dem Gedanken der Herrschaft (s. bes. F. Laurent, Histoire du droit des gens, Tome III, 2ième éd., S. 189 ff.). Aus der neuesten Zeit mögen die Beziehungen Grossbritanniens zu den einheimischen Fürsten in Ostindien, der Niederlande zu den javanischen Fürsten, Russlands zum Chanat Chiwa vorläufig (cf. die folgenden Noten) als Beispiele angeführt werden.

[3]) In dem oben (S. 29, N. 4) citierten Vertrage zwischen Grossbritannien und Transvaal ist ausdrücklich festgesetzt, dass ersteres seinen etwaigen Einspruch gegen Staatsverträge des letzteren auf Verletzung seiner Interessen gründen solle.

Anspruch auf Unterstützung oder auch nur auf eine negative Berücksichtigung seiner Interessen von seiten des übergeordneten Staates. Eine solche Herrschaft[1]) eines Staates über den anderen hat naturgemäss die Tendenz der Unbeschränktheit an sich. Der Staat, dessen Interesse in der Verbindung mit dem anderen Staat das allein massgebende ist und welcher stark genug ist, denselben von sich abhängig zu machen resp. in der Abhängigkeit zu erhalten, wird nicht geneigt sein, demselben dauernd irgend eine Sphäre freier Aktion zu lassen. Immerhin kann — wenigstens dem Rechte nach — die Herrschaft auf gewisse Seiten des Staatslebens beschränkt sein[2]), so dass hinsichtlich der übrigen Funktionen dem beherrschten Staate Souveränetät zukommt. Die Herrschaft des übergeordneten Staates über den beherrschten wird, wenn sie sachlich unbegrenzt ist, insofern den Charakter einer Staatsgewalt haben; doch wird ihr andererseits ein wesentliches Moment der letzteren fehlen, da resp. insofern der herrschende Staat nicht befugt ist, auf die einzelnen Mitglieder des untergeordneten Staates unmittelbar bestimmend einzuwirken.

2. Wesentlich verschieden von der Herrschaft eines Staates über den anderen ist die einem Staate gegenüber dem anderen zustehende Schutzgewalt[3]). Die Schutzgewalt beruht, wenigstens in erster Linie, nicht auf dem Interesse des übergeordneten, sondern auf demjenigen des untergeordneten Staates: ein Staat, welcher nicht imstande ist, allein mit seinen eigenen Kräften seine Aufgabe zu erfüllen, insbesondere sich und seine Mitglieder gegen übermächtige Feinde zu schützen, sichert sich (beziehungsweise erhält die Zusicherung der) Beihilfe eines anderen, mächtigeren Staates; soweit es zur erfolgreichen Wirksamkeit dieser Hilfe dienlich[4]) oder

---

[1]) Das Wort „Herrschaft“ gebrauche ich hier in einem engeren Sinne als oben (S. 10 ff.) in der Polemik gegen die Ansicht, welche nur dem Staate „Herrschaft“ über seine Mitglieder zuschreibt.

[2]) Dies wird insbesondere dann unzweideutig hervortreten, wenn der übergeordnete (herrschende) Staat dritten Staaten gegenüber zur Respektierung der dem untergeordneten Staate zustehenden Rechte verpflichtet ist, wie die Türkei hinsichtlich der christlichen von ihr (bis 1878, resp. noch jetzt) abhängigen Staaten.

[3]) Der gebräuchliche Ausdruck „Protektorat“ ist insofern ein weiterer, als er auch Schutzverhältnisse ohne Unterordnung des beschützten Staates umfasst oder wenigstens umfassen kann.

[4]) Dieser Gesichtspunkt tritt ganz besonders hervor in dem Vertrage

zum Entgelt für dieselbe erforderlich erscheint [1]), ordnet er sich dem Willen des hilfebietenden Staates unter. Die Gewalt des schutzgewährenden Staates gegenüber dem beschützten (Schutz-) Staat stellt sich also nur als ein Mittel zur Realisierung des Schutzes, beziehungsweise als ein Aequivalent für die Gewährung desselben dar. Eben deshalb ist die Schutzgewalt naturgemäss eine rechtlich begrenzte und findet nur in einzelnen Beziehungen, insbesondere auf dem Gebiete der auswärtigen Funktionen, eine Unterordnung des beschützten Staates statt. Diesem wird also regelmässig eine relative — sachlich eingeschränkte — Souveränetät zukommen.

3. Als eine eigentümliche geschichtliche Ausprägung und zugleich Modifikation der Schutzgewalt erscheint die Lehensherrlichkeit (Suzeränetät) eines Staates über den anderen. Das Lehenswesen, welches im Mittelalter alle Kreise des Rechtslebens durchdrang, hat bekanntlich auch auf die Verhältnisse der Staaten und ihrer Oberhäupter zu einander in weitem Umfange Anwendung erlangt und dieselbe theilweise bis in die neueste Zeit behauptet [2]). Auch der lehensherrliche Staat ist gegenüber dem Vasallenstaat zum Schutz verpflichtet, und letzterer andererseits nach den Grundsätzen des Lehensrechts vermöge seiner Treuverpflichtung einer Gewalt des Lehensherrn untergeordnet. Diese Treupflicht des Vasallen aber ist Aequivalent nicht nur für den demselben gewährten Schutz, sondern auch für das demselben verliehene dingliche Recht. Kraft der dinglichen Seite des Lehensverhältnisses erscheint die Staatsgewalt des Vasallenstaates (beziehungsweise seines Oberhauptes) als von dem Oberstaate (beziehungsweise von dessen Oberhaupte), wenn auch zu eigenem Rechte, verliehen. Mit diesem Ursprung des vasallitischen Rechts stehen im Zusammenhang nicht nur eingreifende

---

vom 5. November 1815, durch welchen die Ionischen Inseln unter das Protektorat Grossbritanniens gestellt wurden.

[1]) So heisst es in dem oben (S. 29 N. 2) angeführten Vertrage zwischen Frankreich und Annam, Art. 3, Annam verpflichte sich, „en reconnaissance de cette protection“ (welche Frankreich in Art. 2 zusichert), seine auswärtige Politik derjenigen Frankreichs anzupassen.

[2]) Die lehensrechtliche Abhängigkeit, in welcher die grosse Mehrzahl der landesherrlichen Territorien zu Kaiser und Reich bis 1806 stand, gehört jedoch insofern nicht hierher, als die Reichsgewalt gegenüber den Einzelstaaten keine fremde Staatsgewalt, sondern eine höhere Gesamtstaatsgewalt war, die lehensrechtliche Unterordnung der Einzelstaaten mithin nur als eine Verstärkung ihrer staatsrechtlichen Unterordnung betrachtet werden durfte.

Beschränkungen desselben [1]), sondern auch die rechtliche Möglichkeit eines Heimfalls des Lehens, also hier der vasallitischen Staatsgewalt, an den Lehensherrn, namentlich infolge einer Treuverletzung von seiten des Vasallen. Dagegen treten im Lehensverhältnis auch gewisse Ansätze zu einer den einseitigen Abhängigkeitsverhältnissen fremden, ja entgegengesetzten, wechselseitigen Gleichheit der Rechte und Pflichten hervor [2]). Mit der Abnahme der Bedeutung des Lehensbandes überhaupt hat in der Neuzeit auch die Lehensverbindung zwischen Staaten, wenn sie nicht gänzlich beseitigt wurde, vielfach wenigstens eine Abschwächung erlitten, so dass insbesondere eine Unterordnung des Vasallenstaates unter eine Lehensgewalt nicht mehr als notwendiges Moment des Verhältnisses angenommen werden kann [3]). Andererseits wird die lehensrechtliche Terminologie nicht selten auf die Herrschaft eines Staates über den anderen angewendet, namentlich wenn bei der Begründung resp. Erneuerung des Verhältnisses ein der Lehensinvestitur ähnlicher Akt vorkommt [4]).

III. Begründet wird ein Verhältnis einseitiger Ueber- und Unterordnung zwischen Staaten meist durch Vertrag derselben. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Staaten, wenn sie überhaupt befugt sind, ihre gegenseitigen rechtlichen Beziehungen durch Vertrag zu bestimmen, nicht die rechtliche Möglichkeit haben sollen, durch ihren übereinstimmenden Willen zu bewirken, dass in Zukunft der eine einer Gewalt des andern unterstehe, die Befehle desselben — insgemein oder in gewissen Richtungen — zu befolgen verpflichtet sei [5]). Für die Gültigkeit und Verbindlichkeit eines solchen

[1]) Insbes. das Verbot einseitiger Veräusserung des Lehensgegenstandes.

[2]) Diese Annäherung des Lehensbandes an das genossenschaftliche Band hebt sehr treffend Homeyer (Des Sachsenspiegels zweiter Teil, B. II, S. 633) hervor.

[3]) Von diesem Gesichtspunkte ist die vielerörterte Frage, ob (volle) Souveränetät und Lehenbarkeit eines Staates vereinbar seien, nicht unbedingt verneinend zu entscheiden. (Litteratur dieser Streitfrage bei H. A. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., § 214, N. 5 u. 7; aus neuester Zeit ist hinzuzufügen insbes. Deumer, Der rechtliche Anspruch Böhmen-Oesterreichs auf das . . . . Markgrafentum Oberlausitz, Leipzig 1884).

[4]) Dadurch erklärt sich insbesondere die allgemein gebräuchliche Anwendung lehensrechtlicher Bezeichnungen auf das Verhältnis der Türkei zu den von ihr abhängigen Staaten.

[5]) Vgl. meine Ausführungen in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 102—103.

Unterordnungsvertrages ist auch nicht erforderlich, dass die kontrahierenden Staaten schon vorher einer Gemeinschaft angehören, deren Rechtsordnung die Zulässigkeit solcher Verträge anerkannt, beziehungsweise bestimmte Arten derselben ausgebildet hat; häufig wird vielmehr gerade die an die Stelle ursprünglicher Feindschaft oder bisheriger gegenseitiger Indifferenz zuerst tretende friedliche Beziehung zwischen zwei Staaten ein einseitiges Ueberordnungs- und Unterordnungsverhältnis sein; der Vertrag schafft alsdann nicht nur subjektives Recht, sondern zugleich die für das konkrete Rechtsverhältnis massgebenden Normen. Es kann aber ein einseitiges Abhängigkeitsverhältnis zwischen Staaten auch durch Gesetz, also durch einen einseitigen Willensakt, begründet werden, indem ein Staat aus einem Teile seines Volkes und Gebietes ein neues besonderes Staatswesen errichtet, demselben jedoch keine oder wenigstens keine volle Unabhängigkeit einräumt [1]). Ist die Abhängigkeit eine vasallitische, so muss zu dem Vertrage beziehungsweise Gesetze die Investitur von seiten des (künftigen) Oberstaates hinzukommen. Endlich wird nicht selten eine thatsächlich bestehende einseitige Unterordnung eines Staates, welche zunächst auf keinem (beziehungsweise keinem gültigen) Rechtsgrunde beruht, auf dem Wege des Gewohnheitsrechts (Herkommens) zur rechtlichen Geltung gelangen, indem auch die Organe des in Unterordnung gehaltenen Staates diese Abhängigkeit als eine rechtlich bestehende anerkennen und demgemäss sich verhalten [2]).

IV. Die einseitigen Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Staaten widersprechen, sei es ihrem Wesen nach oder sei es wenigstens in ihren Konsequenzen, den Anforderungen der Staatsidee und folglich auch denjenigen einer vernünftigen Ordnung der Koexistenz von Staaten.

1. Die Unterordnung eines Staates unter die Herrschaft

---

[1]) Ein Beispiel aus neuester Zeit ist die Errichtung des Fürstentums Bulgarien durch den Willen der Pforte (der Berliner Vertrag hatte in dieser Beziehung rechtlich nur präparatorische Bedeutung). — Vgl. auch den Ferman des Sultans für Aegypten vom 8. Juni 1873 (Holland, The European concert in the eastern question, Oxford 1885, S. 121 ff.).

[2]) Allerdings wird es, wenn die Unterordnung zunächst keinen rechtlichen Ursprung hat, meist sehr schwer sein, zu entscheiden, ob, beziehungsweise wann, der thatsächliche Zustand durch Gewohnheitsrecht zu einem rechtlichen geworden ist.

eines anderen Staates verhindert den beherrschten Staat, nach seinem Ermessen die für sein Gesamtinteresse, beziehungsweise für die Interessen seiner Mitglieder, förderlichen Handlungen vorzunehmen, und verpflichtet ihn vielmehr, nach den Vorschriften eines fremden Staatswillens sein Verhalten einzurichten, eventuell auch positive Leistungen zu prästieren. Dieser fremde übergeordnete Wille aber ist nicht verbunden, bei seinen Herrschaftsakten die Interessen des abhängigen Staates zu berücksichtigen; vielmehr ist Förderung der Interessen des übergeordneten Staates Grund und Princip des Verhältnisses. Es besteht auch durchaus nicht eine Wahrscheinlichkeit des Zusammenfallens der beiderseitigen Interessen. Ein solches Verhältnis erscheint als vernunftwidrig; denn so wenig ein Mensch ausschliesslich oder hauptsächlich den Zwecken eines anderen Menschen dienen soll, so wenig und noch weniger kann ein Staat rationellerweise dazu verpflichtet sein, mit Hintansetzung seiner eigenen Zwecke, die Zwecke eines anderen Staates und Volkes zu fördern. Ist die Herrschaft eine unbeschränkte, so hat das Bestehen der in jeder Beziehung abhängigen Staatsgewalt kaum noch einen andern vernünftigen Grund, als dass die durch ihre Vermittelung ergehenden Befehle des Herrscherstaates bei den Angehörigen des abhängigen Staates leichter Befolgung finden werden.

Die Unnatürlichkeit eines Herrschaftsverhältnisses zwischen Staaten führt leicht zu dem Versuch, dasselbe unter einem wohlklingenden Namen, insbesondere eines Bundes- oder eines Schutzverhältnisses, zu verbergen; dadurch wird aber selbstverständlich an dem Wesen des Verhältnisses nichts geändert [1]).

2. Insofern die Unterordnung eines Staates unter die Schutzgewalt eines anderen Staates principiell gerade in erster Linie auf dem Interesse des beschützten Staates beruht, widerspricht die dadurch begründete Minderung der Selbständigkeit des letzteren an sich nicht der Staatsidee. Aber es fehlt regelmässig jede Garantie, dass der rechtlich übergeordnete und thatsächlich mächtigere Staat seine Macht, beziehungsweise seinen rechtlichen Einfluss auf die

---

[1]) Schon im Altertum wurden für solche Herrschaftsverhältnisse „die juristischen Termini absichtlich euphemistisch gebraucht“ (Marquardt l. c. I, S. 72; vgl. auch Gilbert, Handbuch der griechischen Staatsaltertümer, I, S. 392). Insbes. drückte die höfliche Formel der römischen foedera: maiestatem populi Romani comiter conservanto „die Forderung unbedingten Gehorsams“ aus (Marquardt cit., S. 73).

Angelegenheiten des beschützten Staates, wirklich zu gunsten dieses und nicht nur im eigenen einseitigen Interesse verwenden werde. Und selbst wenn der übergeordnete Staat seiner Schutzverpflichtung nachkommt, wird doch immer die Gefahr nahe liegen, dass er für die Gewährung seines Schutzes ein übermässiges Aequivalent, sei es von vornherein bei Gründung des Schutzverhältnisses, sei es später, insbesondere wenn der konkrete Fall eines Schutzbedürfnisses eintritt, in Anspruch nehme. Durch solche weder zur Realisierung des Schutzes erforderliche noch als naturgemässes Entgelt für denselben zu betrachtende Beschränkungen, resp. Belastungen, des Schutzstaates, ebenso durch eine die Interessen des Schutzstaates nicht berücksichtigende Handhabung der Schutzgewalt nähert sich das Schutzverhältnis einem Herrschaftsverhältnis [1]). Dann aber erscheint insoweit auch das gegen letzteres vom Standpunkt der Staatsidee erhobene principielle Bedenken als zutreffend [2]).

3. Insofern in der Lehensverbindung die vasallitische Unterordnung durch Ausflüsse des Gedankens einer personenrechtlichen Gleichheit zwischen Herrn und Vasallen gemildert wird, ist auch die Suzeränetät eines Staates über den anderen weniger als die (nicht lehensherrliche) Schutzgewalt vom Standpunkte der Staatsidee zu beanstanden. Andererseits aber widerspricht es dem allgemeinen vernünftigen Wesen des Staates, wenn seine Gewalt nicht als aus ihm selbst hervorgehend, sondern als von aussen verliehen sich darstellt.

V. Nicht nur gehen die verschiedenen Arten der einseitigen Ueber- und Unterordnung von Staaten aus den schon dargelegten Gründen vielfach in einander über, sondern es mangelt auch allen zu dieser Gesamtkategorie gehörigen Staatenverbindungen die Aussicht auf Bestand. Der abhängige Staat, wenngleich ihm kein Recht einseitiger Lösung der Verbindung zusteht [3]), wird doch regel-

---

[1]) Vgl. die Bemerkungen Jellineks (l. c. S. 129—130) in betreff der thatsächlichen Handhabung des britischen Protektorats über die Jonischen Inseln.

[2]) Möglicherweise wird auch von vornherein ein Herrschaftsverhältnis unter der Bezeichnung eines Schutzverhältnisses verhüllt (oben 1 a. E.).

[3]) Die Behauptung Heffters (Heffter-Geffcken cit., S. 52), ein freiwillig übertragener Schutz sei zu jeder Zeit widerruflich, kann wenigstens für den Fall der Unterordnung unter eine Schutzgewalt nicht als richtig anerkannt werden.

mässig durch die in der Natur des Verhältnisses liegende oder wenigstens aus demselben praktisch sich ergebende Beeinträchtigung seiner Interessen versucht werden, jede Gelegenheit zur Gewinnung voller Selbständigkeit zu benutzen; sogar wenn im ganzen die Fortdauer des Verhältnisses für ihn überwiegende Vorteile böte, werden doch meist Volk und Staatsorgane die Unterordnung unter einen fremden Staatswillen als einen schweren Druck empfinden und die Befreiung von dieser Abhängigkeit als höchstes politisches Ziel betrachten. Auf der andern Seite liegt die Gefahr sehr nahe, dass der übergeordnete Staat seine Uebermacht und sein Recht der Einmischung in die Angelegenheiten des untergeordneten Staates missbrauche zu einer völligen Absorption desselben; möglicherweise erscheint sogar eine solche Beseitigung der untergeordneten Staatsgewalt als gerechtfertigte Abwehr, resp. Verhütung von gewaltsamen Losreissungsversuchen. Und selbst die Bevölkerung des untergeordneten Staates wird leicht die Einverleibung in den (bisherigen) Oberstaat der Fortdauer des bisherigen Verhältnisses vorziehen, weil sie von einem Staatswesen, welchem sie unmittelbar angehört, grössere Berücksichtigung ihrer eigenen Interessen erwarten kann.

Die einseitigen Abhängigkeitsverhältnisse erscheinen daher geschichtlich meist als schwankender Uebergang, sei es zur vollen Souveränetät, sei es zur gänzlichen Vernichtung der Individualität des untergeordneten Staates [1]).

---

[1]) Belege für die Entwickelung in der ersteren Richtung giebt insbesondere die Ablösung Rumäniens und Serbiens von dem osmanischen Reiche. Den entgegengesetzten historischen Prozess zeigt uns im grössten Umfange die Aufsaugung der abhängigen Staaten durch das römische Reich; in ähnlicher Weise dehnt sich die unmittelbare Herrschaft Grossbritanniens in Ostindien mehr und mehr aus.

Zweites Kapitel.

Auf dem Princip der Nebenordnung beruhende Staatenverbindungen.

Die Interessen der verschiedenen Staaten haben an und für sich gleichen Wert; ebenso kommt jedem für die Verwirklichung des Staatszweckes bestimmten Gesamtwillen an sich ein gleicher Anspruch auf Achtung zu. Deshalb sind im allgemeinen nur auf dem Princip der rechtlichen Ueberordnung sive der personenrechtlichen Gleichheit beruhende Staatenverbindungen als vernunftgemäss anzuerkennen. Ihr gemeinsames rechtliches Merkmal gegenüber den einseitigen Abhängigkeitsverhältnissen besteht darin, dass innerhalb des Bereichs der Verbindung grundsätzlich nicht der Wille eines der verbundenen Staaten, sondern nur deren übereinstimmender Wille beziehungsweise ein dieselben gleichmässig bindender höherer Gesamtwille (oder eine sie gleichmässig verpflichtende Gesamtüberzeugung) für die gegenseitigen Beziehungen rechtlich massgebend ist. Sehr mannigfaltig aber sind die an sich möglichen und zugleich geschichtlich nachweisbaren Gestaltungen innerhalb dieses Princips; dieselben bilden eine Stufenfolge, welche aufsteigt von Staatenverbindungen mit beschränkterem Zweck und loserer rechtlichen Zusammenfügung zu solchen mit umfassenderer beziehungsweise eingreifenderer Zweckbestimmung und einer engeren, die Selbständigkeit beziehungsweise Zuständigkeit der verbundenen Staaten stärker affizierenden, rechtlichen Zusammenfassung; den Abschluss und Gipfel der ganzen Reihe bildet die Staatenverbindung, welche zugleich selbst Staat ist.

Erster Abschnitt.

Die Völkerrechtsgemeinschaft.

I. Das erste und dringendste Bedürfnis unabhängig von einander bestehender und doch auf Beziehungen zu einander angewiesener Staaten ist eine Gemeinschaft objektiven, ihre gegenseitigen Verhältnisse normierenden, Rechtes und zwar zunächst eines Komplexes von Rechtsnormen, welcher, ohne — wenigstens

unmittelbar [1]) — eine positive gegenseitige Unterstützung der Staaten zu bezwecken, Schutz gegen willkürliche Eingriffe des einen Staates in die Rechtssphäre beziehungsweise in die vernünftigen Interessen des anderen gewähren und eben damit Störungen des friedlichen Zusammenlebens der Staaten verhüten, resp. beseitigen, soll. Eine solche Friedensordnung [2]) unter unabhängigen Staaten pflegen wir als „Völkerrecht" zu bezeichnen; die Verbindung, in welcher unabhängige Staaten kraft gleichmässigen Gebundenseins an dieselbe völkerrechtliche Ordnung mit einander stehen, nennen wir „Völkerrechtsgemeinschaft". Von der „Staaten-Association" unterscheidet sich die Völkerrechtsgemeinschaft durch den wesentlich negativen Charakter (Zweck und Inhalt) der sie konstituierenden Rechtssätze [3]); gegenüber dem „Staatenverein" speciell besteht das weitere Unterscheidungsmal, dass für die Realisierung des Verbindungszweckes die Bildung einer gemeinsamen Organisation, resp. Gesamtorganisation, rechtlich nicht festgesetzt ist. Die Glieder der Völkerrechtsgemeinschaft sind deshalb als solche nicht nur von einander abhängig, sondern auch keiner höheren Gesamtgewalt unterworfen; dagegen ist nicht ausgeschlossen, dass auch Staaten, welche einem fremden Staatswillen oder einem höheren Gesamtwillen unterstehen, in den durch diese Unterordnung nicht oder wenigstens nicht ausschliesslich bestimmten Verhältnissen zu dritten Staaten oder zu einander als Glieder einer Völkerrechtsgemeinschaft gelten und nach den Normen des Völkerrechts sich richten, resp. behandelt werden [4]).

II. Wenn in der Neuzeit eine höchst umfassende und wichtige

---

[1]) Denn durch das Bestehen einer solchen Gemeinschaft und Ordnung wird allerdings vielfach die Grundlage für eine gegenseitige Unterstützung der Staaten gegeben.

[2]) Ueber den Krieg und das Kriegsrecht s. den Schluss dieses Abschnitts (V, 2 a. E.).

[3]) Den wesentlich negativen Inhalt unseres ganzen bisherigen Völkerrechts hat L. v. Stein (in Schmollers Jahrbuch, 1882, S. 395 ff., bes. S. 431) hervorgehoben. Das internationale Verwaltungsrecht aber, in welchem er die Entfaltung des wahren Wesens des Völkerrechts erblickt, kann nur auf der Grundlage einer Association der Staaten beruhen.

[4]) Insofern nur Staaten Mitglieder einer Völkerrechtsgemeinschaft, beziehungsweise völkerrechtliche Subjekte, sind, ist die einem nichtsouveränen oder sog. halbsouveränen Gemeinwesen zustehende völkerrechtliche Persönlichkeit ein wesentliches Moment für die Feststellung der Staatsnatur desselben.

Völkerrechtsgemeinschaft sich ausgebildet hat, deren Ausdehnung und Bedeutung als noch fortdauernd im Wachsen begriffen erscheint, so ist doch in der gesamten historischen Erfahrung diese Art der Staatenverbindungen nur selten zur Verwirklichung gelangt, und auch dann, abgesehen von der eben hervorgehobenen modernen Gestaltung, nur für einen engen Kreis von Staaten in einem beschränkten Masse [1]). Diese geschichtliche Wahrnehmung erklärt sich leicht durch die Kompliziertheit der die Entstehung einer völkerrechtlichen Gemeinschaft bedingenden natürlichen Voraussetzungen. Zunächst muss jeder der Staaten, für deren gegenseitige Beziehungen eine völkerrechtliche Ordnung sich bilden soll, principiell die Gleichberechtigung der anderen beteiligten Staaten anerkennen und somit das egoistische Streben, nur oder wenigstens in ganz überwiegendem Masse seine Interessen und seinen Willen gegenüber den anderen Staaten zur Geltung zu bringen, überwinden. Sodann muss das Bedürfnis eines Komplexes von Rechtsnormen für die gegenseitigen Verhältnisse der Staaten vorhanden sein und sich praktisch geltend machen; dazu ist wiederum erforderlich, dass zwischen den Staaten Berührungen mannigfacher Art stattfinden oder wenigstens von den Staaten übereinstimmend erstrebt werden. Damit aber ein solcher Inbegriff von Rechtsnormen zustande komme, muss, zumal bei dem Mangel einer die betreffenden Staaten im Verhältnis zu einander bindenden gesetzgebenden Gewalt, unter ihnen eine Gemeinsamkeit der rechtlichen Grundanschauungen bestehen, wie dieselbe ausserhalb der nationalen Gemeinschaft nur durch gleiche Grundlagen der Civilisation bewirkt werden wird. Endlich darf andererseits das die Gesamtheit der Staaten verknüpfende Band der Interessen und Anschauungen kein so enges und starkes sein, dass daraus eine intensivere Staatenverbindung hervorgeht.

III. Die einzelnen Rechtsnormen, aus denen die völkerrechtliche Ordnung sich zusammensetzt, können, da Verpflichtung durch eine gesetzgebende Centralgewalt mit dem der Völkerrechtsgemeinschaft zu Grunde liegenden Princip der Souveränetät der Einzelstaaten und mit der daraus sich ergebenden rechtlichen Natur

[1]) Verglichen mit der völkerrechtlichen Ordnung, welche in der Gegenwart die Staaten europäischer Civilisation mit einander verbindet, erscheinen sogar die früheren (antiken und mittelalterlichen) ähnlichen Bildungen nur als Ansätze zu einem Völkerrechte.

der Völkerrechtsgemeinschaft unvereinbar wäre, nur[1]) durch Gewohnheitsrecht oder durch Vertrag (Staatsvertrag, Völkervertrag) entstehen. Sofern eine grössere Zahl von Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft angehört, wird das Völkerrecht hauptsächlich auf Gewohnheitsrecht beruhen; denn während nur sehr schwer zahlreiche unabhängige Staatswillen sich übereinstimmend dahin entschliessen werden, für ihre gegenseitigen Beziehungen sich selbst dauernd eine Willensschranke zu setzen, wird verhältnismässig leichter durch den Einfluss des gemeinsamen vernünftigen Bedürfnisses die Ueberzeugung von der rechtlichen Notwendigkeit eines bestimmten gegenseitigen Verhaltens auch in einem grösseren Kreise von Staaten herrschend werden und sich entsprechend bethätigen. Nicht selten freilich werden Vertrag und Gewohnheitsrecht zusammenwirkend die allgemeine völkerrechtliche Geltung eines Rechtssatzes begründen, indem insbesondere eine ursprünglich nur von einem Teil der Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft vertragsmässig sanktionierte Bestimmung dann auch von den übrigen Mitgliedern als für sie verbindlich erachtet und geübt wird[2]).

Eine Völkerrechtsgemeinschaft selbst aber wird kaum anders als in unwillkürlichem gewohnheitsrechtlichem Prozesse sich bilden. Unabhängige Staaten, welche für ihre gegenseitigen Beziehungen eine grössere Zahl von Normen — mögen dieselben nun durch Gewohnheitsrecht oder durch Vertrag entstanden sein — als rechtlich verbindlich anerkennen und (wenigstens regelmässig) beobachten, werden eben dadurch allmählich zu der rechtlichen Ueberzeugung geführt, dass diese Normen einen in sich zusammenhängenden Komplex bilden und dass eben in dieser gemeinschaftlichen Rechtsordnung eine zu Grunde liegende natürliche Gemeinsamkeit der an der Rechtsordnung beteiligten Staaten ihren (dauern-

---

[1]) Die Anerkennung, welche v. Holtzendorff in seiner ausführlichen Erörterung über die Völkerrechtsquellen (Handbuch des Völkerrechts, I, S. 77—156) neben der Gewohnheit und den Staatsverträgen als Völkerrechtsquelle betrachtet (l. c. § 24), ist m. E. immer unter eine dieser beiden Kategorien von Quellen einzureihen. Landesgesetze, welche derselbe Autor (in wesentlicher Uebereinstimmung mit Bergbohm, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts, Dorpat 1877) ebenfalls als Quelle des Völkerrechts auffasst (l. c. § 29), können wenigstens unmittelbar keine Verbindlichkeiten von Staaten gegen einander begründen.

[2]) Vgl. über diese „Quellenverbindung" die Erörterungen v. Holtzendorffs l. c. S. 83 a. E. bis 84 und S. 115 sub Nr. 5.

den) rechtlichen Ausdruck und ihre rechtliche Normierung erhalten hat; sie werden sich mehr und mehr als Glieder einer Rechtsgemeinschaft betrachten und demgemäss auch als solche behandeln, während die übrigen Staaten als ausserhalb dieser Rechtsgemeinschaft stehend gelten.

Eine Ausdehnung der Völkerrechtsgemeinschaft auf ihr ursprünglich nicht angehörige Staaten kann sowohl durch Vertrag als durch Gewohnheitsrecht stattfinden. Der Vertrag, durch welchen die Aufnahme eines Staates in eine bestehende Völkerrechtsgemeinschaft — die sogenannte völkerrechtliche Anerkennung eines Staates [1]) — sich vollzieht, kann sowohl ausdrücklich als stillschweigend geschlossen werden; da aber eine gemeinsame Organisation der Gemeinschaft fehlt, kann die Aufnahme nur von seiten der einzelnen Glieder der Gemeinschaft erfolgen und bleiben auch ihre rechtlichen Wirkungen beschränkt auf das Verhältnis des einzelnen aufnehmenden Staates zu dem aufgenommenen. Gewohnheitsrechtlich wird ein bisher der Völkerrechtsgemeinschaft nicht angehöriger Staat Mitglied derselben, indem die bisherigen Glieder der Völkerrechtsgemeinschaft ihm gegenüber und er andererseits ihnen gegenüber die Normen der geltenden völkerrechtlichen Ordnung gleichmässig beobachten und so die rechtliche Ueberzeugung von seiner Zugehörigkeit zur Völkerrechtsgemeinschaft sich bildet, beziehungsweise bekundet.

IV. Insofern die Völkerrechtsgemeinschaft das vernünftige Bedürfnis gegenseitiger Unterstützung der koexistierenden Staaten wenigstens unmittelbar zu befriedigen nicht bestimmt ist, erscheint sie schon ihrem Zwecke nach als eine unvollkommene Gestaltung. Aber auch ihr wesentlicher Zweck, Sicherung gegen willkürliche Eingriffe von seiten anderer Staaten, kann durch ihre Mittel nur sehr unvollständig realisiert werden. Sowohl dem Zustandekommen einer genügenden völkerrechtlichen Ordnung, als der praktischen Durchführung des geltenden Völkerrechtes stehen schwere, aus der Natur des Völkerrechtes und der Völkerrechtsgemeinschaft fliessende Hindernisse entgegen [2]).

---

[1]) Ueber die juristische Natur der völkerrechtlichen Anerkennung eines Staates vgl. meine Ausführung in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 113, welcher v. Bulmerincq (in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts I, 2, S. 195—196) sich angeschlossen hat.

[2]) Diese dem Völkerrecht inhärierenden Mängel rechtfertigen allerdings

1. Da völkerrechtliche Normen nur durch Gewohnheitsrecht oder durch Vertrag entstehen, so werden die Mängel, welche überhaupt diesen beiden Rechtsquellen, resp. den Produkten derselben, anhaften und eine Ergänzung beziehungsweise Korrektur durch Gesetzgebung erfordern, auf dem Gebiete des Völkerrechts, wo die Hilfe der Gesetzgebung versagt, in vollem Masse sich geltend machen: so insbesondere die grossen Schwierigkeiten einer sicheren Erkenntnis des Vorhandenseins und des Inhalts gewohnheitsrechtlicher Normen [1]; die Unmöglichkeit, auf dem Wege des Gewohnheitsrechts mit Bewusstsein eine als vernunftgemäss erkannte Fortbildung des Rechtes zu bewirken, sowie die ausnehmende Schwierigkeit, unter einer irgend grösseren Zahl von Personen die für eine vertragsmässige Rechtssetzung erforderliche Willensübereinstimmung aller Beteiligten zu erzielen. Jede Weiterentwickelung der völkerrechtlichen Ordnung wird zudem in hohem Masse gehemmt werden durch die eigentümliche Beschaffenheit der Träger der Völkerrechtsbildung; insbesondere werden die naturgemäss starken Divergenzen der Anschauungen und Tendenzen von einander unabhängiger und durch keine Organsgemeinschaft mit einander verbundener Staaten im ganzen nur selten das Zustandekommen einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung oder eines übereinstimmenden rechtschaffenden Willens gestatten. Erleichtert werden kann freilich die vertragsmässige Fortbildung des Völkerrechts durch gemeinsame Beratungen von Vertretern der Glieder der Völkerrechtsgemeinschaft; aber das Stattfinden solcher Versammlungen (Kongresse, Konferenzen), sowie die Teilnahme an denselben wird, solange die Völkerrechtsgemeinschaft den Charakter einer rechtlich unorganisierten Gemeinschaft bewahrt [2], in den freien Willen der einzelnen

---

nicht die Leugnung der Möglichkeit, beziehungsweise der Existenz, eines Völkerrechts.

[1]) Diese Schwierigkeiten würden allerdings für das Völkerrecht durch eine sog. Kodifikation desselben beseitigt werden; andererseits aber würde durch eine solche, alle Glieder der Völkerrechtsgemeinschaft verpflichtende, vertragsmässige Festsetzung des gesamten (in eine Urkunde zusammengefassten) Völkerrechts jede Fortbildung desselben noch mehr als bisher erschwert.

[2]) Eine wesentlich abweichende Ansicht vertritt F. v. Martens, welcher die Völkerrechtsgemeinschaft („internationale Gemeinschaft") als eine Association von Staaten zu gegenseitiger Unterstützung auffasst (Völkerrecht, deutsche Ausgabe von Bergbohm, I, S. 198 ff.) und aus dem Wesen der Association die Notwendigkeit einer, in den Kongressen und Konferenzen verwirklichten, Organisation dieser Gemeinschaft ableitet (l. c. S. 216 ff., S. 223 ff.).

Staaten gestellt sein müssen, und nur durch seine eigene freie Zustimmung kann der einzelne Staat an das Resultat der Verhandlungen rechtlich gebunden werden [1]).

2. Ebensowenig wie die Unterwerfung der einzelnen Staaten unter eine höhere gesetzgebende Gewalt ist die Unterordnung unter eine richterliche Gewalt mit dem Wesen der Völkerrechtsgemeinschaft und dem dieser zu Grunde liegenden Princip der Souveränetät der Glieder verträglich [2]). Eine Rechtspflicht der Staaten, ihre Streitigkeiten durch ein von ihnen unabhängiges Organ eines höheren Gesamtwillens in bindender Weise entscheiden zu lassen, würde eine wesentliche Minderung ihrer Souveränetät enthalten; die Staatengemeinschaft aber, von welcher ein solches Staatengericht seine Gerichtsgewalt erhielte und welche für die eventuelle zwangsweise Vollstreckung der Entscheidungen dieses Gerichtes Sorge zu tragen hätte, würde eben damit den Charakter eines Staatenvereines und zwar eines Staatengemeinwesens (Bundes) annehmen.

Anderweitige friedliche Mittel zur Schlichtung von völkerrechtlichen Streitigkeiten sind allerdings nicht ausgeschlossen. Insbesondere Entscheidung durch Schiedsspruch ist ein an sich zweckmässiger und nicht aus der Sphäre des Völkerrechts heraustretender Weg, Rechtsstreitigkeiten zwischen unabhängigen Staaten zur friedlichen Erledigung zu bringen, und es widerspräche dem Wesen des Völkerrechts nicht einmal, wenn dieser Weg zum allgemein obligatorischen gemacht würde. Solange aber eine solche allgemeine völkerrechtliche Pflicht nicht besteht, wird die Beschreitung dieses Weges sehr häufig unterbleiben, und auch die Rechtspflicht würde, zumal von mächtigen Staaten, leicht verletzt werden. Jedoch selbst wenn die Parteien bereit sind, ihre Rechtsansprüche einer schiedsgerichtlichen Entscheidung zu unterwerfen, wird in vielen Fällen dieser Weg nicht zum Ziele führen, vor allem weil eine allgemeine Verpflichtung dritter Staaten, oder auch nur der an der Fällung des Schiedsspruchs beteiligten, ihre Machtmittel zur eventuellen zwangs-

---

[1]) Die rechtliche Natur und Bedeutung der ausserhalb der Staatenvereine stattfindenden Kongresse und Konferenzen werde ich unten (S. 61—62) näher erörtern.

[2]) Dies erkennt auch F. v. Martens (l. c. S. 217 und 223) an.

weisen Vollstreckung des Schiedsspruchs zu verwenden, innerhalb der principiellen Grenzen des Völkerrechts [1]) sich nicht statuieren lässt.

So wird nach der Natur der Völkerrechtsgemeinschaft die Realisierung der völkerrechtlichen Ansprüche und damit auch des objektiven Völkerrechtes im grossen Umfange der Selbsthilfe (des in seiner Rechtssphäre verletzten Staates) anheimgestellt werden müssen. Die Zulassung der Selbsthilfe ist allerdings mit dem Wesen des Rechtes und so auch des Völkerrechtes nicht unvereinbar, sondern soll vielmehr dasselbe zur Ausprägung bringen, sofern sie zu dem Zwecke geschieht, das in der Natur des Rechts enthaltene Zwangsmoment zu verwirklichen [2]). Aber, wie überhaupt, so ist es insbesondere auf dem Gebiete des Völkerrechts höchst unsicher, ob die im Dienste des Rechtes gestattete Selbsthilfe ihren Zweck erreichen und nicht vielmehr zu entgegengesetztem Resultate führen werde. Falls keine unparteiische rechtliche Prüfung der erhobenen Ansprüche stattfindet, besteht zunächst die dringende Gefahr, dass die Eigenmacht zur Geltendmachung unbegründeter Begehren in Bewegung gesetzt werde. Der Krieg, d. h. die Anwendung der äussersten Zwangsmacht eines Staates gegen den anderen, ist daher allerdings innerhalb einer Völkerrechtsgemeinschaft der rechtlichen Idee nach nur ein Mittel zur Realisierung des Völkerrechts, thatsächlich aber ein Kampf zweier Parteien, denen gleiche Rechte in Bezug auf den Kampf naturgemäss zukommen, weil rechtlich nicht feststeht, welchem Teil gegenüber dem anderen eine rechtmässige Kriegsursache gegeben ist.

Das Völkerrecht, welches den Krieg in dieser thatsächlichen Bedeutung nicht verhindern kann und vielmehr rechtlich anzuerkennen genötigt ist, hat dann wenigstens die Aufgabe, demselben die mit dem Zwecke der Niederwerfung des Gegners vereinbaren Schranken zu setzen.

---

[1]) Ueber den principiell negativen Charakter der allgemeinen völkerrechtlichen Verpflichtungen s. oben, I.

[2]) Um die Existenz oder wenigstens die Möglichkeit einer völkerrechtlichen Ordnung nachzuweisen, braucht man durchaus nicht auf die Annahme, dass die — richtig verstandene — Erzwingbarkeit ein wesentliches Moment des Rechtes sei, zu verzichten. Wenn freilich der Zwang seinem Begriff nach nur von einer höheren Gewalt ausgehen könnte (Lasson, System der Rechtsphilosophie, S. 391 ff.) oder wenn die rechtliche Erzwingbarkeit immer durch ein Uebergewicht der Macht gesichert sein müsste (v. Jhering, Der Zweck im Recht, I, S. 306, S. 310 ff.), so wäre ein Völkerrecht logisch, beziehungsweise praktisch, unmöglich.

Zweiter Abschnitt.

Völkerrechtliche Specialverbindungen.

I. Innerhalb einer eine grössere Zahl von Staaten umfassenden Völkerrechtsgemeinschaft bilden sich naturgemäss mannigfache specielle Staatenverbindungen, welche in ihrer rechtlichen Konstruktion der Völkerrechtsgemeinschaft gleichartig oder wenigstens nahe verwandt sind, und welche daher auch wenigstens den obersten Grundsätzen nach durch die Normen des allgemeinen Völkerrechts bestimmt und beherrscht werden [1]). Für die Glieder einer solchen Specialverbindung — freilich nicht notwendigerweise für alle Glieder [2]) — bestehen neben den allgemeinen völkerrechtlichen Pflichten gewisse besondere, dem besonderen Zwecke der Specialverbindung entsprechende, Rechtsverbindlichkeiten. Als völkerrechtliche Specialverbindungen im weitesten Sinne können wir alle diejenigen Staatenverbindungen bezeichnen, welche, wie die Völkerrechtsgemeinschaft, auf dem Princip der personenrechtlichen Gleichheit der verbundenen Staaten ohne Unterordnung unter eine höhere Gesamtgewalt beruhen. Als völkerrechtliche Staatenverbindungen im engeren Sinn erscheinen, neben der Völkerrechtsgemeinschaft selbst, nur diejenigen Specialverbindungen, welche, wie die Völkerrechtsgemeinschaft, nicht bloss einer Gesamtpersönlichkeit mit Gesamtorganen, sondern auch jeder gemeinsamen Organisation der Glieder entbehren. Unsere folgenden Ausführungen beziehen sich zunächst auf die völkerrechtlichen Specialverbindungen in dem bezeichneten engeren Sinne; sie treffen aber auch für die Specialverbindungen mit Organsgemeinschaft der Glieder so weit zu,

---

[1]) „Unter der Aegide des gemeinsamen Völkerrechtes entstehen die Einzelrechte der verschiedenen Staaten," sagt Heffter (Heffter-Geffcken, Das europäische Völkerrecht, 7. Ausg., S. 34). Allerdings können Verbindungen der hier erörterten Art auch ausserhalb einer Völkerrechtsgemeinschaft zwischen zwei oder mehreren Staaten vereinzelt vorkommen; aber es fehlt ihnen alsdann die Grundlage und der Schutz einer diese Staaten gegenseitig verpflichtenden umfassenden Rechtsordnung.

[2]) Vgl. die unten (IV, 1) über die einseitigen völkerrechtlichen Verpflichtungen gegebenen Ausführungen.

als nicht durch die gemeinsame Organisation später [1]) darzulegende Modifikationen begründet werden.

II. Die hier zur Erörterung stehenden speciellen Verbindungen gründen sich zum Teil auf ein allgemeines Bedürfnis unabhängig neben einander stehender Staaten, welches aber durch die allgemeine Völkerrechtsordnung nicht oder wenigstens nicht genügend befriedigt wird, zum Teil auf besondere Bedürfnisse der Glieder der Specialverbindung in ihren gegenseitigen Beziehungen. Aus dem ersten Gesichtspunkte gehen hervor völkerrechtliche Normen von partikulärer Geltung, welche aber für allgemeine völkerrechtliche Rezeption sich eignen und eben deshalb geschichtlich oft nur als Ausgangspunkt und Grundlage für die Bildung einer allgemeinen Völkerrechtsnorm erscheinen [2]). Auf besonderen Bedürfnissen in speciellen Beziehungen zu einander stehender oder solche Beziehungen erstrebender Staaten aber beruhen teils besondere, diesen speciellen Beziehungen sich anpassende, Rechtssätze, teils und vornehmlich eine Fülle von Rechtsverhältnissen (subjektiven Rechten und entsprechenden Verbindlichkeiten), welche durch Anwendung allgemeiner oder partikulärer völkerrechtlicher Normen auf konkrete gegenseitige Verhältnisse von Gliedern der Völkerrechtsgemeinschaft entstehen.

III. Rechtlich gründen sich die völkerrechtlichen Specialverbindungen regelmässig — die in einer Gemeinschaft objektiven Rechtes bestehenden sogar immer — auf Gewohnheitsrecht oder auf Vertrag. Ueberwiegende Bedeutung aber hat — im Gegensatz zu dem über die Entstehung der allgemeinen Völkerrechts-Ordnung und -Gemeinschaft Bemerkten [3]) — die vertragsmässige Entstehung.

1. Partikuläres Völkerrecht kann gewohnheitsrechtlich nur auf Grund einer innerhalb der allgemeinen Völkerrechtsgemeinschaft bestehenden besonderen Lebens- beziehungsweise Rechtsgemeinschaft

---

[1]) Unten Abschnitt 3, C, b (S. 58 ff.).

[2]) Vgl. oben S. 41 und besonders v. Holtzendorff, Handbuch, I, S. 104—106 über die „Kollektivverträge, die von einer durch den Vertragszweck nicht beschränkten Mehrheit von Staaten zur Ordnung allgemeiner Rechtsangelegenheiten des internationalen Verkehrs vereinbart werden“.

[3]) Oben S. 41—42.

sich bilden; nur selten aber werden derartige Gemeinschaften, zumal wenn sie nicht eine gemeinsame Organisation der Glieder besitzen und dadurch aus der Sphäre der völkerrechtlichen Verbindung im engeren Sinne heraustreten, eine solche Intensität und Stärke haben, dass aus ihnen gemeinsame Rechts-Anschauungen und -Uebungen entspringen [1]). Ein Vertrag dagegen wird, wo eine besondere Norm für die gegenseitigen Beziehungen einer kleineren Zahl von Staaten als Bedürfnis erscheint, verhältnismässig leicht zustande kommen, weil eben nur eine geringere Zahl von Willen sich zu einigen braucht.

2. Sofern specielle Verbindlichkeiten und entsprechende Rechte unabhängiger Staaten gegen einander nicht unmittelbar durch einen gewohnheitsrechtlichen oder vertragsmässigen Rechtssatz begründet werden, sondern zu ihrer Entstehung noch eines besonderen Willensaktes bedürfen, wird regelmässig — abgesehen von den Folgen einer schuldhaften Rechtsverletzung — nur einem zweiseitigen Rechtsgeschäfte, einem Vertrage des zu Berechtigenden und zu Verpflichtenden, diese Wirkung zukommen können; denn da in den völkerrechtlichen Beziehungen gegenseitig unabhängige Willen einander gegenüberstehen, kann normalerweise der Rechtserwerb nur mit Einwilligung des Staates, welchem (resp. der Staaten, welchen) dadurch besondere Verbindlichkeiten auferlegt werden, stattfinden, und ebenso nur unter Mitwirkung des Willens desjenigen Staates, welchem das Recht erworben werden soll.

IV. Von der Theorie sind zahlreiche Versuche gemacht worden, die völkerrechtlichen Specialverträge nach ihrem Inhalt, beziehungsweise ihrer rechtlichen Wirkung, in verschiedene Gattungen einzuteilen [2]). Diese Klassifikationen berühren sich naturgemäss nahe mit den Unterarten der (hauptsächlich auf Verträgen beruhenden) völkerrechtlichen Specialverbindungen. Für die Einteilung der letzteren kommt zunächst in Betracht die schon

---

[1]) Insbes. werden die speciellen Beziehungen, welche innerhalb der grossen, alle Staaten europäischer Gesittung umfassenden, Völkerrechtsgemeinschaft die Staaten Europas mit einander verknüpfen, kaum zur Hervorbringung eines europäischen Völkergewohnheitsrechts in diesem engeren Sinne genügen.

[2]) Vgl. insbes. Heffter-Geffcken l. c. S. 195 ff.; Jellinek, Staatenverbindungen, S. 104 ff.; F. v. Martens l. c. I, S. 413—415; v. Holtzendorff, Handb., I, S. 101 ff.

erwähnte Unterscheidung, ob eine Gemeinschaft objektiven Rechts oder ein in der Korrelation von subjektivem Recht nnd entsprechender Pflicht bestehendes rechtliches Band oder eine Kombination beider Gestaltungen [1]) vorliegt. Die völkerrechtlichen Specialrechtsverhältnisse sind aber wiederum insofern principiell von einander verschieden, als entweder nur auf einer Seite oder auf beiden Seiten subjektive Specialrechte und entsprechende Verbindlichkeiten begründet sind; im zweiten Fall kann ferner eine wesentlich verschiedene Relation zwischen den beiderseitigen Befugnissen, beziehungsweise Verbindlichkeiten, in Bezug auf deren Inhalt obwalten. Für beide Kategorieen von rechtlichen Unterscheidungen sind aber vornehmlich massgebend verschiedenartige Interessenverhältnisse.

1. Zwischen zwei oder mehreren Staaten kann eine völkerrechtliche Specialverbindung bestehen in der Art, dass nur, resp. wesentlich nur, der eine Teil berechtigt, der andere Teil verpflichtet ist. Solche einseitige Berechtigung und Verpflichtung wird hauptsächlich dann vorkommen, wenn ein Staat seine vorhandene Uebermacht benutzt, um für sein einseitiges Interesse rechtliche Konzessionen von seiten eines anderen Staates zu erlangen; es kann aber auch ein solch einseitiges Verhältnis auf anderen Erwägungen, beziehungsweise objektiven Thatsachen, beruhen [2]). Insbesondere in dem ersteren Falle wird die Verbindung leicht einem einseitigen Abhängigkeitsverhältnis äusserlich, beziehungsweise in den faktischen Wirkungen, sich nähern. Rechtlich aber bestehen zwischen der personenrechtlichen Unterordnung und der einseitigen völkerrechtlichen Specialverpflichtung gegenüber einem fremden Staate nach Inhalt und Wirkung wichtige principielle Verschiedenheiten. Während in der ersteren Gestaltung die Verpflichtungen des untergeordneten Staates ihrem Inhalt und Umfang nach durch den jeweiligen Willen (Befehl) des übergeordneten Staates bestimmt werden, sind sie hier durch den das Verhältnis begründenden Akt ein für allemal in den eben bezeichneten Richtungen fixiert; die Souveränetät des verpflichteten Staates wird also

---

[1]) Häufig enthält sogar derselbe Vertrag Bestimmungen von beiderlei Art.

[2]) Indem etwa ein Staat zum Zwecke der Erlangung der völkerrechtlichen Anerkennung oder bei Erwerb eines Gebietsteils derartige Verpflichtungen übernimmt.

nicht durch Unterwerfung unter einen höheren Willen alteriert. Dieselbe erfährt aber auch keine Einschränkung ihres sachlichen Bereiches; der verpflichtete Staat behält vielmehr eine allseitige Zuständigkeit, da ihm nicht — wie bei den einseitigen Unterordnungsverhältnissen wenigstens möglicherweise [1]) — einzelne Befugnisse zu Gunsten des berechtigten Staates gänzlich entzogen sind, sondern er nur in der Ausübung gewisser Hoheitsrechte besondere Rechtsschranken zu beachten hat. So kommt insbesondere auch demjenigen Staate, welchem eine sog. völkerrechtliche Dienstbarkeit obliegt, d. h. welcher einer andern Staatsgewalt gegenüber dauernd verpflichtet ist, innerhalb seines räumlichen Herrschaftskreises [2]) gewisse rechtlich fixierte Bethätigungen eines ihm der Substanz nach verbleibenden Hoheitsrechtes zu unterlassen, oder gewisse rechtlich fixierte Hoheitsakte der anderen Staatsgewalt zu dulden, nichtsdestoweniger volle Souveränetät zu [3]).

2. Den zweiseitigen Befugnissen und Rechtspflichten in einer völkerrechtlichen Specialverbindung mit einander stehender Staaten liegen regelmässig beiderseitige Interessen, welche der Förderung von seiten des anderen Teiles bedürfen, zu Grunde. Diese aber können entweder als Sonderinteressen oder als gemeinsame Interessen der betreffenden Staaten sich darstellen.

a. Wenn die Interessen der beiden Teile nicht gemeinsame (identische) sind, resp. nicht als solche von den Beteiligten aufgefasst werden, so wird nur ein Austausch von Leistungen die naturgemässe rechtliche Folge des gegenseitigen Ergänzungsbedürfnisses sein. Sind die Sonderinteressen ihrem Inhalt nach verschiedenartige — sei es entgegengesetzte oder harmonische —

---

[1]) Oben S. 28—29.

[2]) Eine Befugnis, auf das Gebiet des verpflichteten Staates einzuwirken oder den verpflichteten Staat an gewissen Einwirkungen auf sein Gebiet zu verhindern, ist aber durchaus nicht in allen Berechtigungen enthalten, welche zu den völkerrechtlichen Servituten gezählt zu werden pflegen. Dieser Gesichtspunkt hat wohl auch Bulmerincq (l. c. S. 290) bestimmt, die Ausscheidung der Lehre von den Staatsdienstbarkeiten aus dem (völkerrechtlichen) Sachenrecht zu befürworten.

[3]) Eine wesentlich andere Auffassung des Verhältnisses der völkerrechtlichen Dienstbarkeit zur Souveränetät des verpflichteten Staates vertrat Heffter (Heffter-Geffcken cit., S. 103).

so werden auch die beiderseitigen rechtlichen Verpflichtungen und entsprechenden Rechte naturgemäss einen verschiedenen Inhalt haben. Wenn dagegen die beiderseitigen Sonderinteressen ihrem Inhalte nach wechselseitige sind, d. h. derart in ihrem Inhalt übereinstimmen, dass dadurch gleiche sachliche Anforderungen an den andern Teil begründet werden, so werden naturgemäss auch die Verbindlichkeiten und Rechte beider Teile einen gleichen Inhalt empfangen, es wird ein rechtlicher Austausch inhaltlich gleichartiger Leistungen stattfinden [1]). Da in einer solchen wechselseitigen Gleichheit der speciellen Rechte und Pflichten die personenrechtliche Koordination der verbundenen Staaten besonders deutlich hervortritt, so werden unabhängig neben einander stehende Staaten besonders leicht bereit sein, solche Beschränkungen ihrer rechtlichen Freiheit zu vereinbaren.

b. Sehr häufig besteht zwischen zwei oder mehreren Staaten eine Gemeinsamkeit von Interessen, so dass jede Förderung des einen Staates in der Erfüllung der betreffenden Seite seiner Aufgabe zugleich dem anderen Staate in derselben Richtung zu gute kommt. Eine solche Interessengemeinschaft kann auf sehr verschiedenen natürlichen, beziehungsweise geschichtlichen, Thatsachen beruhen: insbesondere räumliche Nachbarschaft, nationale Verwandtschaft, gleiche oder ähnliche Machtstellung, übereinstimmende sociale Verhältnisse, reger Verkehr der beiderseitigen Angehörigen sind geeignet, dieselbe in grösserem oder geringerem Umfange hervorzurufen.

Möglicherweise hat die Interessengemeinschaft, wenn sie auch von den beteiligten Staaten erkannt, resp. empfunden wird, doch kein entsprechendes rechtliches Band zur Folge, insbesondere weil die isolierte Thätigkeit der einzelnen beteiligten Staaten, oder sogar eines einzelnen, zur Befriedigung des gemeinsamen Interesses genügt, beziehungsweise zu genügen scheint [2]), oder weil sich die interessierten Staaten mit einer rechtlich zufälligen Uebereinstimmung

---

[1]) Vielfach allerdings hat der Austausch gleichartiger Leistungen keinen rechtlichen Charakter, indem die Staaten zwar thatsächlich unter der — ausdrücklichen oder stillschweigenden — Voraussetzung der Reciprocität einander gewisse Konzessionen machen, aber gegen einander keine Rechtspflicht in dieser Beziehung übernommen haben.

[2]) Etwa zur Eröffnung eines neuen Handelsweges für die Angehörigen aller civilisierten Staaten.

ihrer Handlungen begnügen [1]). In sehr zahlreichen Fällen aber wird die Befriedigung des gemeinsamen Interesses nur durch übereinstimmendes Verhalten erreicht werden können, und insbesondere wenn ein Bedürfnis positiven Zusammenwirkens besteht, wird eine irgend sichere Erfüllung desselben nur durch rechtliche, den Willen der einzelnen beteiligten Staaten bindende, Festsetzung zu erzielen sein. So geht aus der Interessengemeinschaft von Staaten die rechtlich normierte Gemeinschaft des positiven Handelns hervor.

Dritter Abschnitt.

Staatenassociationen.

A. Allgemeines.

Die rechtliche Verbindung von einander nebengeordneten Staaten zur Erreichung eines gemeinsamen Zweckes durch positives Zusammenwirken bezeichnen wir als Staatenassociation. Das charakteristische Merkmal der Staatenassociation gegenüber den andern ebenfalls auf dem Princip der personenrechtlichen Gleichberechtigung beruhenden Staatenverbindungen liegt in der Rechtspflicht der Glieder, für einen und denselben, ihnen gemeinsamen Zweck in positiver Weise thätig zu sein. Verbindlichkeiten negativen Inhalts können der Verpflichtung zu positiven Leistungen beigefügt sein [2]) oder von selbst aus dem Zweck der Gemeinschaft entspringen [3]); aber das Bestehen solcher nicht auf ein positives Thun gerichteten Verpflichtungen ist begrifflich gleichgültig. Ebenso ist es für den Begriff der Staatenassociation bedeutungslos, ob nur das Princip des Zusammenwirkens für den rechtlich als gemeinsam hingestellten Zweck rechtlich feststeht [4]), oder ob auch die

---

[1]) Etwa zur Abwehr bedrohlicher Machinationen eines dritten Staates.

[2]) Z. B. die Verpflichtung der verbundenen Staaten, sich unter einander nicht zu bekriegen.

[3]) So folgt aus dem Zweck des Staatenbundes von selbst die Pflicht der Gliedstaaten, keine gegen die Sicherheit der Gesamtheit gerichteten Bündnisse mit auswärtigen Staaten einzugehen.

[4]) Etwa im Fall eines Schutz- und Trutzbündnisses.

Einzelheiten des Zusammenwirkens, insbesondere Inhalt und Mass der Leistungen, soweit diese nicht von selbst aus dem gemeinsamen Zweck sich ergeben, rechtlich geordnet sind. Endlich können innerhalb des allgemeinen Begriffs der Staatenassociation sehr verschiedene rechtliche Wege zur Realisierung des Zusammenwirkens eingeschlagen werden: entweder gehen die erforderlichen Thätigkeiten sämtlich von den getrennt neben einander bestehenden Organen der einzelnen Staaten aus, oder es bestehen rechtlich gemeinsame Organe der letzteren für die Erreichung des gemeinsamen Zweckes, oder aus den verbundenen Staaten wird für den gemeinsamen Zweck ein Gemeinwesen mit eigenen (Gesamt-)Organen gebildet. Die erstere Gestaltung werden wir als „unorganisierte Staatenassociation“ oder „Staatengesellschaft im engeren Sinne“ bezeichnen; die zweite als „Staatengesellschaft mit Organsgemeinschaft“ oder „organisierte Staatengesellschaft“; die dritte als „Staatengemeinwesen“ oder, im Hinblick auf ihren regelmässigen Typus, als (aus Staaten zusammengesetzten) „Bund“. Die erste und die zweite Gestaltung können wir im Gegensatz zu den Staatengemeinwesen angemessenerweise zusammenfassen unter die Ausdrücke „Staatengesellschaften im weiteren Sinne“ oder „Staatenassociationen ohne Gesamtpersönlichkeit“; die zweite und die dritte Gestaltung bilden die den unorganisierten Staatengesellschaften sive Staatengesellschaften im engeren Sinne gegenüberzustellende Gesamtkategorie der „organisierten Staatenassociationen“, welche im wesentlichen zusammenfällt mit den „Staatenvereinen“.

B. Unorganisierte Staatenassociationen.

I. Die unorganisierten Staatenassociationen oder Staatengesellschaften im engeren Sinne gehören nach ihrer juristischen Struktur durchaus zu den völkerrechtlichen Specialverbindungen mit beiderseitigen Rechten und Pflichten der Glieder. Die Leistungen der Gesellschafter sind allerdings zur Förderung eines ihnen rechtlich gemeinsamen Zweckes bestimmt; aber für diesen Zweck besteht keine von den einzelnen Gesellschaftern unterschiedene und ihnen übergeordnete Gesamtperson; die Mitglieder sind also nur gegen einander, nicht gegenüber einem höheren Gesamtwillen, aus dem Gesellschaftsverhältnis verpflichtet, beziehungsweise berechtigt; ebenso erfolgt die auf Verwirklichung des gemein-

samen Zweckes gerichtete Thätigkeit nur von seiten der einzelnen verbundenen Staaten, nicht von seiten einer höheren Gesamtgewalt; auch gegenüber dritten Staaten werden aus Handlungen für den Gesellschaftszweck nur die einzelnen Gesellschafter und zwar an sich [1]) nur die bei der betreffenden Handlung mitwirkenden verpflichtet. Es bestehen aber auch keine rechtlich gemeinsamen Organe für die Ausübung der zur Realisierung des gemeinsamen Zwecks bestimmten Funktionen der einzelnen Staaten; die Förderung der gemeinsamen Interessen ist vielmehr, wie diejenige der Sonderinteressen, durchaus Organen, welche rechtlich nur dem einzelnen Staate angehören, überlassen. Nimmt man hinzu, dass eine solche unorganisierte Staatenassociation kaum anders als durch Vertrag entstehen wird, so erscheint dieselbe als der Societät des römischen Privatrechts [2]) völlig analog.

II. Besonders deutlich tritt die Natur der unorganisierten Staatenassociation hervor in der seit alter Zeit häufigsten und wichtigsten Verbindung dieser Art, der kriegerischen Allianz sive dem Kriegsbündnis, wenigstens sofern die alliierten Staaten beide, resp. sämtlich, Hauptparteien sind. Der gemeinsame Zweck ist hier gemeinsame Bekriegung eines dritten Staates, resp. mehrerer dritter Staaten [3]). Aber schon die Frage, ob der casus foederis vorliegt, d. h. ob die Voraussetzungen, von denen die Pflicht zur Kriegshilfe abhängig gemacht ist, in concreto zutreffen, ist von jedem einzelnen der alliierten Staaten nach seinem gewissenhaften Ermessen zu entscheiden [4]); ebenso die Frage, welche Machtmittel für den gemeinsamen Zweck aufzubieten und zu verwenden sind, sofern nicht hierüber bindende Festsetzungen bestehen [5]). Ein gemeinschaftlicher Kriegsplan kann nur durch Vereinbarung zwischen den zuständigen Organen der einzelnen verbündeten Staaten festgestellt werden. Die

---

[1]) Abgesehen von einem besonderen Vertretungsverhältnis.

[2]) Vgl. insbes. die von Windscheid in seinem Lehrbuch des Pandektenrechts, §§ 405 ff., gegebene rechtliche Charakteristik derselben.

[3]) Das Endziel, welches die einzelnen verbündeten Staaten durch die gemeinsame Kriegführung erreichen wollen, ist häufig ein verschiedenes, und nicht selten besteht sogar in dieser Beziehung ein Gegensatz ihrer Interessen (vgl. die Bemerkung von Gareis l. c. S. 101).

[4]) In treffender Weise hat dies ausgeführt Bluntschli, Das moderne Völkerrecht, 3. Aufl., S. 254.

[5]) Bluntschli a. a. O.

Heeresmacht jedes Staates steht unter dem Befehl seiner Sonderorgane; wenn etwa durch das Zusammenwirken auf einem Kriegsschauplatze ein einheitlicher Oberbefehl erforderlich wird, kann dieses Bedürfnis nur durch Vereinbarung der beteiligten Staaten Befriedigung finden; es liegt aber in einer solchen militärischen Oberleitung durch ein gemeinsames Organ schon eine Abweichung von dem Wesen der Staatengesellschaft im engeren Sinne. Waffenstillstand und Friedensschluss bedürfen der Mitwirkung und Uebereinstimmung aller verbündeten Staaten.

III. Es ist einleuchtend und wird insbesondere durch die Geschichte der kriegerischen Bündnisse bestätigt, dass eine Staatenassociation, welche die Thätigkeit für den gemeinsamen Zweck durchaus den in gänzlicher Trennung neben einander bestehenden Sonderorganen der einzelnen Glieder überlässt, keine irgend genügende Sicherheit für die Erreichung ihres Zweckes bietet. Für die Erfüllung der den Mitgliedern obliegenden, gegenüber den allmeinen völkerrechtlichen Verbindlichkeiten beträchtlich gesteigerten, Rechtspflichten sind keine über die allgemeinen völkerrechtlichen Sicherungs- und Realisierungsmittel hinausgehenden Garantieen oder Zwangseinwirkungen gegeben. Vor allem aber wird das Zusammenwirken der Glieder und namentlich jede für die Erfüllung des rechtlich gemeinsamen Zwecks erforderliche Willenseinigung nicht nur verzögert durch die Schwierigkeiten der gegenseitigen Kommunikation der Willensmeinungen, sondern leicht völlig in Frage gestellt durch die natürliche Tendenz der Sonderorgane der einzelnen Staaten, die Sonderanschauungen und besonderen Interessen ihres Staates ausschliesslich oder überwiegend zur Geltung zu bringen. Diese Uebelstände werden in desto höherem und bedenklicherem Masse sich geltend machen, je zahlreicher die Mitglieder der Staatengesellschaft sind oder je mehr der Gesellschaftszweck einen dauernden Charakter hat, beziehungsweise eine grössere Reihe von planvoll zusammenhängenden Handlungen zu seiner Erreichung fordert. Am wenigsten wird die unorganisierte Staatenassociation deshalb der Aufgabe genügen können, einer grösseren Zahl von Staaten dauernd gemeinsame und des dauernden Zusammenwirkens derselben bedürftige Interessen zu befriedigen. In solchen Fällen vorzugsweise wird nur die Bildung eines Staatenvereins zum Ziele führen können.

C. Organisierte Staatenassociationen (Staatenvereine).

a. Die Staatenvereine überhaupt.

I. Unter einem Staatenverein verstehen wir eine dauernde organisierte rechtliche Verbindung von einander nebengeordneten Staaten zur Erreichung eines dauernd gemeinsamen Zweckes durch vereinte (positive) Thätigkeit, oder, wie wir kürzer definieren können, eine dauernd organisierte Association von Staaten. Der Staatenverein ist eine Art der Staatenassociation; von allen anderen unter den gleichen Gesamtbegriff fallenden Gestaltungen aber unterscheidet er sich wesentlich durch das Erfordernis des Zusammentreffens zweier eng mit einander zusammenhängender und deshalb in der geschichtlichen Erfahrung nur selten vereinzelt vorkommender Momente: das eine derselben ist die Dauer der Vereinigung (s. III.), das andere das Bestehen einer über den einzelnen Staat hinausgehenden (gemeinsamen, beziehungsweise Gesamt-) Organisation für die Erreichung des gemeinsamen Zweckes (s. IV.). Nicht wesentlich dagegen ist für die Einreihung unter die Kategorie des Staatenvereins die Art der Entstehung des konkreten Gebildes (s. II.) [1].

II. Manche juristische Schriftsteller wollen allerdings die Bezeichnung „Verein" nur denjenigen zur Realisierung eines gemeinschaftlichen Zweckes bestimmten dauernden Personenverbindungen beilegen, welche ihren Entstehungsgrund im Vertrage haben [2]; und es lässt sich in der That nicht verkennen, dass die Ausdrucksweise der Gesetze [3]) sowie der gemeine Sprachgebrauch vielfach Hinneigung zu einer solchen Beschränkung zeigen. Dennoch liegt kein genügender Grund vor, bei dem Ausdruck „Verein" nur an den einmaligen Akt der Gründung durch Willenseinigung und nicht vielmehr an die im Verein fortdauernd bestehende Vereinigung der Personen, beziehungsweise ihrer Kräfte, zu

[1]) Die Gestattung des freien Zutritts neuer Mitglieder, welche Ihering (Der Zweck im Recht, I, S. 296 ff.) als das charakteristische Moment der Vereine im Gegensatz zu den Societäten betrachtet, ist jedenfalls für die Begriffsbestimmung der Staatenvereine nicht verwendbar.

[2]) Besonders energisch hat diesen Gesichtspunkt betont E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, S. 271.

[3]) Insbes. der vorzugsweise sog. Vereinsgesetze.

denken. So gebrauchen denn auch zahlreiche Vertreter der Rechtswissenschaft den Ausdruck „Verein“ beziehungsweise „Vereinigung“ ohne Rücksicht auf die Art der Entstehung der fraglichen Personenverbindungen [1]). Hinsichtlich der Staatenassociationen unterliegt eine Anwendung des Wortes in solch weiterer Bedeutung um so weniger einem Bedenken, als die vertragsmässige oder nicht vertragsmässige Begründung der Association für das juristische Wesen der letzteren gleichgültig ist; insbesondere ist, wie unsere Erörterungen über die verschiedenen Arten der Staatenvereine zeigen werden, der wichtige principielle Unterschied zwischen Staatenassociationen mit (blosser) Organsgemeinschaft der Glieder und Staatengemeinwesen mit selbständiger Organisation der Gesamtheit durchaus unabhängig von der Art der Entstehung der Vereinigung.

III. Die Dauer als juristisches Begriffsmerkmal des Staatenvereins darf, wie häufig auf dem Gebiete des Rechts [2]), nur in relativer Weise aufgefasst werden. Es ist darunter weder ein für alle Zeit geltendes rechtliches Verbot des einseitigen Ausscheidens der einzelnen Mitglieder noch auch die Unabhängigkeit der Fortexistenz des Vereins von den Einzelwillen selbst aller seiner Mitglieder (Unauflöslichkeit) zu verstehen. Das Erfordernis der Dauer hat vielmehr für die Staatenvereine insgemein [3]) nur die Bedeutung, dass die Verbindung und das Zusammenwirken ihrer Mitglieder, gemäss der vorausgesetzten Beschaffenheit ihres Zweckes, eine bestimmte längere Zeit oder eine unbestimmte, aber wenigstens voraussichtlich längere Zeit hindurch fortdauern sollen; eine rechtliche Absicht des letzterwähnten Inhalts ist namentlich dann anzunehmen, wenn der Vertrag, durch welchen die Vereinigung zunächst für eine verhältnismässig kürzere bestimmte Zeit begründet

---

[1]) So namentlich, indem ein „Personenverein“, beziehungsweise eine „Personenvereinigung“ ganz allgemein als Substrat der Korporation bezeichnet wird (so z. B. Windscheid, Lehrb. § 57; Bruns in Holtzendorffs Encyklop. d. Rechtsw., I, 4. Aufl., S. 411 ff.; Stobbe, Handb. des deutschen Privatrechts, I, 2. Aufl., S. 401 ff.).

[2]) Ein bekanntes Beispiel bietet die preussische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850, Art. 56.

[3]) Ob, beziehungsweise inwieweit über dieses allgemeine Erfordernis hinaus die Fortdauer des Vereins und die fortdauernde Zugehörigkeit zu demselben rechtlich gesichert sind, beantwortet sich nach der rechtlichen Natur der einzelnen Arten von Staatenvereinen, beziehungsweise nach den für den einzelnen Staatenverein geltenden positivrechtlichen Bestimmungen.

ist, in dem Fall, dass er nicht bis zu einem bestimmten Termin von einem Paciscenten gekündigt wird, für eine dem ursprünglichen Zeitabschnitt jeweilig gleiche Periode in Geltung bleiben soll [1]).

IV. Eine auf Dauer berechnete Staatenassociation kann allerdings auch mit völlig getrennter Organisation der verbundenen Staaten bestehen [2]). In der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle wird aber zur Sicherung beziehungsweise Erleichterung des dauernden Zusammenwirkens für den gemeinsamen Zweck eine Organisation der Verbindung geschaffen werden. Für den Begriff des Staatenvereins erscheint es als genügend, wenn irgend eine Organisation besteht, welche ihrer rechtlichen Bestimmung nach nicht ausschliesslich dem einzelnen Gliedstaate angehört, sondern vielmehr allen Gliedstaaten zusammen. Dieser Gedanke kann freilich in sehr verschiedenen Formen mit grösserem oder geringerem Erfolge verwirklicht werden. Durchgreifend ist aber insbesondere für die juristische Betrachtung, ob die Ausgestaltung desselben auf dem Boden des Gesellschaftsprincips verbleibt oder ob zur Durchführung desselben eine von den Einzelstaaten verschiedene Gesamtperson geschaffen wird. Im ersteren Falle besteht nur eine gemeinsame Organisation (im eigentlichen engeren Sinne) oder Kollektiv-Organisation, d. h. die betreffenden Organe sind Organe der Einzelstaaten, aber den letzteren wenigstens hinsichtlich der rechtlichen Aufgabe gemeinsam; im zweiten Falle dagegen geht aus der Gesamtheit der Einzelstaaten ein zur Erfüllung des gemeinsamen Zwecks bestimmter höherer Gesamtwille mit eigenen Organen hervor.

b. Staatenvereine mit Kollektivorganen.

α. Allgemeines.

I. Die Schwierigkeiten, welche dem dauernden Zusammenwirken mehrerer von einander unabhängiger Staatswillen entgegenstehen, können zunächst in der Weise beseitigt oder wenigstens verringert werden, dass dieselbe physische Person oder dasselbe Kollegium mit den zur Verwirklichung des gemeinsamen

[1]) Eine solche Bestimmung enthielten z. B. die auf je zwölf Jahre geschlossenen deutschen Zollvereinsverträge.

[2]) So z. B. ein dauerndes Schutz- und Trutzbündnis.

Zwecks bestimmten Funktionen der verschiedenen beteiligten Staatsgewalten [1]) betraut wird. Das in betreff seiner Aufgabe und seiner Funktionen gemeinsame Organ kann nach seiner rechtlichen Bildung und seiner rechtlichen Stellung oder in einer dieser beiden Beziehungen allen verbundenen Staaten angehören oder nur einem (beziehungsweise einzelnen) derselben. In Bezug auf seine rechtliche Stellung zu den einzelnen Staatsgewalten kann ferner das zur Besorgung der gemeinsamen Angelegenheiten berufene Organ entweder oberstes oder untergeordnetes Organ sein.

Als die in ihren Konsequenzen wichtigste Unterscheidung erscheint, ob das gemeinsame Organ seiner rechtlichen Stellung nach oberstes Organ aller verbundenen Staaten ist oder ob ihm eine solche rechtliche Stellung nicht zukommt. Die erstere Gestaltung pflegen wir, wenigstens in ihrer praktisch und theoretisch allein in Betracht kommenden Anwendung — Gemeinschaft des monarchischen Staatsoberhauptes — als Realunion zu bezeichnen; die zweite hat vorzugsweise als Gemeinschaft von (dem Staatsoberhaupt) untergeordneten Organen der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit Bedeutung.

II. Ehe wir aber zur Erörterung der einzelnen Arten der Staatenvereine mit Organsgemeinschaft übergehen, wird es zweckmässig sein, eine Reihe von nicht nur in abstracto denkbaren, sondern auch in der geschichtlichen Erfahrung hervorgetretenen Erscheinungen in das Auge zu fassen, welche, ohne zu den Staatenvereinen mit gemeinsamer Organisation für einen gemeinsamen Zweck zu gehören, doch insofern mit diesen eine grössere oder geringere Aehnlichkeit besitzen, als ein Zusammentreffen von Funktionen verschiedener koordinierter Staatsgewalten in derselben physischen Person, beziehungsweise Mehrheit physischer Personen, stattfindet.

1. Möglicherweise stellt sich ein solches Zusammentreffen vom juristischen Gesichtspunkte als ein zufälliges dar, indem dasselbe gar nicht auf einem gemeinsamen Rechtsgrunde beruht. Bekannt und häufig erörtert ist insbesondere die auch von uns noch näher in ihrem Gegensatz zur Realunion zu berücksichtigende [2]) sog.

---

[1]) Diese Funktionen bleiben, trotz ihrer gemeinsamen Ausübung, Funktionen der einzelnen Vereinsstaaten.

[2]) S. unten (γ) die Lehre von der Realunion, III. (S. 72—73).

Personalunion, d. h. die zufällige Gemeinsamkeit des (monarchischen) Staatsoberhauptes einer Mehrzahl von Staaten. Nicht selten aber auch kommt es vor, dass dieselbe Person als mittelbares Organ, z. B. als Gesandter oder als Konsul, mehrerer Staaten fungiert, ohne dass irgend ein rechtlicher Zusammenhang zwischen den Aufträgen der mehreren Staatsgewalten bestände. Eine solche rechtlich zufällige Gemeinsamkeit eines Organs hat an sich auch keine rechtlichen Wirkungen für die betreffenden Staatsgewalten; dieselbe ist also weder Ausfluss noch Ursache einer rechtlichen Staatenverbindung.

2. Das Zusammentreffen von Funktionen verschiedener Staatsgewalten in demselben Organ kann auf einer die beteiligten Staaten gegenseitig bindenden rechtlichen Festsetzung beruhen, ohne dass jedoch die fragliche Staatenverbinduug den Charakter einer Association hat, indem durch die Gemeinsamkeit des Organs nicht ein Zusammenwirken der verschiedenen Staatsgewalten gefördert, sondern ein anderer rechtlicher Zweck erreicht werden soll. So wird insbesondere, wenn einem Staate die selbständige Ausübung einer fremden Staatsgewalt, sei es überhaupt[1], sei es in einem Teil des fremden Staatsgebietes[2], oder von einzelnen Hoheitsrechten eines fremden Staates[3]) übertragen ist, aber dadurch kein gemeinsames Interesse beider Staaten befriedigt werden soll, das Oberhaupt des ersteren Staates, welchem auch die Ausübung der anderen Staatsgewalt zukommt, zwar die Befugnisse beider Staatsgewalten in sich vereinigen, aber nicht als gemeinsames Organ der Mitglieder einer hier gar nicht vorhandenen Staatenassociation. Es kann aber

---

[1]) Ein annäherndes Beispiel giebt das Accessionsverhältnis des Fürstentums Waldeck zu Preussen. Vgl. darüber den Abriss des waldeckschen Staatsrechts von Boettcher in Marquardsens Handbuch, III, 2, Abt. 1, S. 193 ff.

[2]) Wie Oesterreich-Ungarn in Bosnien und der Herzegowina, Grossbritannien in Cypern (vgl. meinen Aufsatz in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 118).

[3]) Etwa die Erhebung und Verwaltung aller oder gewisser Steuern. So steht z. B. dem preussischen Staate vertragsmässig die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Reichs-Verbrauchssteuern in mehreren anderen deutschen Einzelstaaten, resp. in Gebietsteilen anderer Einzelstaaten, zu (Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, III, 2, S. 284). — Von den Militärkonventionen, welche die kleineren deutschen Staaten mit Preussen (und, wenigstens teilweise, mit dem Reiche) geschlossen haben, sehe ich hier ab, weil der rechtliche Charakter derselben ein verwickelterer, resp. zweifelhafterer, ist.

auch einem mittelbaren Organ — etwa einem Gericht[1]) — eines Staates die Ausübung von Funktionen einer anderen Staatsgewalt in Sonderangelegenheiten dieses anderen Staates kraft eines beide Staaten gemeinsam verpflichtenden Rechtsgrundes zustehen.

3. Zuweilen kommt es vor, dass eine nicht auf Dauer berechnete Association doch zur leichteren beziehungsweise sichereren Erfüllung ihres Zweckes eine gewisse den beteiligten Staaten gemeinsame Organisation für die gemeinsamen Interessen erhält. So kann z. B. eine Organsgemeinschaft zur Förderung des Zwecks einer für einen einzelnen vorübergehenden Fall geschlossenen kriegerischen Allianz geschaffen werden[2]). Vor allem aber kommen hier in Betracht die zahlreichen von den Staaten Europas, insbesondere regelmässig von den europäischen Grossmächten, bisweilen auch von aussereuropäischen Staaten, beschickten Kongresse und Konferenzen, sofern die Versammlung nur einem vorübergehenden einmaligen Zwecke[3]), beziehungsweise einem Zwecke, für welchen noch kein dauerndes Zusammenwirken der beteiligten Staaten rechtlich festgesetzt ist[4]), dienen soll. Solche nicht auf einem dauernden Rechtssatz beruhende Versammlungen von Vertretern mehrerer, durch die gemeinschaftliche Beratung, resp. Beschlussfassung, die Erfüllung eines gemeinsamen Zweckes erstrebender Staaten sind den in einem Staatenverein zur Förderung des Vereinszweckes stattfindenden Kongressen und Konferenzen[5]) durchaus analog, aber sie sind keine organische Einrichtung eines Staatenvereins, sondern nur ad hoc bestimmtes Mittel einer vorübergehenden Association. Möglicherweise freilich liegt in ihrer häufigen thatsächlichen Wiederholung ein fruchtbarer Keim zu einer nach räumlicher Ausdehnung und sachlicher Kompetenz höchst wichtigen Vereinsbildung, be-

---

[1]) So haben mehrere deutsche Kleinstaaten die Ausübung ihrer Gerichtsbarkeit in gewissem Umfange preussischen Gerichten vertragsmässig übertragen (Laband l. c. III, 2, S. 45—46). Die dadurch bewirkte Gestaltung ist (wie auch Laband hervorhebt) wesentlich verschieden von den zwischen zahlreichen deutschen Staaten bestehenden Vereinigungen zur gemeinschaftlichen Ausübung von Gerichtsbarkeit.

[2]) Oben S. 55.

[3]) Etwa der Verhütung eines drohenden „europäischen“ Krieges.

[4]) Insbes. werden häufig die Verhandlungen über Gründung eines Staatenvereins für gewisse gemeinsame Interessen in solchen Versammlungen geführt.

[5]) S. über dieselben unten S. 65 und S. 67.

ziehungsweise zu einer Umbildung der allgemeinen Völkerrechtsgemeinschaft in einen Staatenverein [1]).

β. **Staatenvereine mit gemeinsamen untergeordneten Organen.**

I. Die in einem Staatenverein für die Verwirklichung des Vereinszwecks bestehende rechtliche Organsgemeinschaft beschränkt sich häufig auf ein untergeordnetes Organ resp. auf untergeordnete Organe. Eine solche Gemeinschaft ist vorhanden, wenn die zum Staatenverein gehörigen Staaten zwar jeder ein besonderes Oberhaupt, beziehungsweise oberstes Willensorgan [2]), haben, jedoch gegenseitig verpflichtet sind, die ihnen rechtlich gemeinsamen Funktionen ganz oder teilweise durch dieselbe physische Person, beziehungsweise dieselben physischen Personen, ausüben zu lassen, ohne dass diese Person, beziehungsweise Personenmehrheit, als Organ einer höheren, über den einzelnen Staaten stehenden Gesamtpersönlichkeit betrachtet werden dürfte.

II. Sehr verschieden können an sich, wie die Geschichte zeigt, die gemeinsamen staatlichen Aufgaben sein, für deren Befriedigung ein Staatenverein mit gemeinschaftlichen untergeordneten Organen besteht, und demgemäss auch die Objekte der den gemeinsamen Organen zustehenden Funktionen. Praktische Bedeutung aber hat diese Art vou Staatenvereinen hauptsächlich für die gemeinsame Ausübung von internationalen Verkehrsfunktionen [3]) und für gemeinsame Rechtspflege [4]) gewonnen, und es ist nicht schwer, diese

---

[1]) Vgl. oben S. 43—44, insbes. S. 43 N. 2 über die Ansicht von F. v. Martens, wonach dieses Entwickelungsstadium schon erreicht wäre.

[2]) Als solches bezeichne ich das zur obersten Ausübung der Staatsgewalt, oder gewisser staatlicher Funktionen (z. B. der auswärtigen Hoheitsrechte), berufene Organ.

[3]) Eine Uebersicht über die modernen internationalen Verkehrsvereine, welche besonders während der letzten Jahrzehnte eine so grosse Ausdehnung und Bedeutung gewonnen haben, giebt Jellinek (Staatenverbindungen, S. 158 bis 168); jedoch scheidet er, m. E. unrichtig, diejenigen „Verwaltungsbündnisse" aus, welche, wie der deutsche Zollverein vor 1867, keine stabilen Organe besässen. Zahlreiche hierher gehörige Nachweisungen finden sich auch in den citierten Darstellungen des Völkerrechts von Bulmerincq (bes. S. 273 ff., S. 291 ff.) und von F. v. Martens (bes. Bd. II, S. 256 ff.).

[4]) Die zwischen deutschen Einzelstaaten gegenwärtig bestehenden „Ge-

Erfahrungsthatsache auf ihre natürlichen Ursachen zurückzuführen. Für einen dauernd wirksamen gegenseitigen Schutz nach aussen erscheint eine derartige Vereinigung als zu lose; denn die einer höheren Gesamtgewalt nicht unterworfenen Oberhäupter der Einzelstaaten, denen bei einer Gemeinschaft nur untergeordneter Organe naturgemäss die oberste Entscheidung in allen wichtigeren gemeinsamen Angelegenheiten verbleibt, werden hinsichtlich der auswärtigen politischen Angelegenheiten besonders schwer ihre Sonder-Anschauungen und -Tendenzen freiwillig aufgeben, während doch gerade hier durch jede Divergenz der auf Zusammenwirken angewiesenen Staaten die wichtigsten politischen Interessen, wenn nicht sogar die Existenz, derselben gefährdet werden; für diese Seite des Staatslebens wird also, wenn der erstrebte Zweck erreicht werden soll, eine engere Vereinigungsform — Realunion oder Bund — Platz greifen müssen [1]). Dagegen, wenn es sich nur um solche gemeinsame Interessen einer Mehrzahl von Staaten handelt, welche ihren Grund in den über den einzelnen Staat hinausgehenden Verkehrsbeziehungen der Individuen haben, werden Partikular-Interessen und -Anschauungen der einzelnen Staaten, beziehungsweise ihrer Oberhäupter, viel weniger einer Willenseinigung entgegenstehen, und es kann also leichter ein Apparat genügen, welcher wesentlich nur die äusseren Schwierigkeiten des Zustandekommens einer Einigung hinwegzuräumen geeignet ist. Wenn aber die in Frage stehenden Interessen ihrer Natur nach nicht auf internationalen Beziehungen, sei es der Staaten, sei es der Individuen, beruhen, wird überhaupt seltener eine Gemeinsamkeit derselben und das Bedürfnis eines positiven Zusammenwirkens der beteiligten Staaten für deren Befriedigung sich ergeben und zur Anerkennung gelangen; sofern dies dennoch geschieht, werden die Staaten sich im ganzen schwer entschliessen, solche innere Angelegenheiten der Einwirkung nicht ausschliesslich den Aufgaben des Einzelstaates dienender Organe anzuvertrauen; am ehesten verhältnismässig wird eine Organsgemeinschaft für an sich innerstaatliche Funktionen ein-

richtsgemeinschaften" sind aufgeführt von Laband l. c. III, 2, S. 46. Gedruckt sind die betreffenden Verträge in Pfafferoths Jahrbuch der deutschen Gerichtsverfassung, 1880.

[1]) Immerhin hat die schweizerische Eidgenossenschaft im wesentlichen bis zum Jahre 1798 den Charakter der hier zur Erörterung stehenden Art von Staatenvereinen bewahrt.

treten, sofern bei deren Ausübung principiell kein freies Ermessen stattfinden soll, also namentlich in Bezug auf die Rechtsprechung, — freilich selbst auf diesem Gebiete kaum, falls nicht überhaupt zwischen den betreffenden Staaten ein engeres natürliches und rechtliches Band besteht.

III. In dem Wesen der Staatenvereine mit Organsgemeinschaft liegt kein Grund, weshalb durch die Akte der gemeinsamen Organe nicht auch die Unterthanen der verbundenen Staaten unmittelbar verpflichtet werden könnten; denn die einzelne Staatsgewalt, welcher das Recht der Herrschaft über die Angehörigen des Staates auch in den mit anderen Staaten gemeinsamen Angelegenheiten fortdauernd zusteht, verpflichtet die ihr Unterworfenen ebensowohl, wenn sie sich für ihre Befehle eines mit anderen Staaten gemeinsamen Organs bedient, als wenn sie durch ein nur für ihre Aufgaben bestimmtes (resp. nur von ihr abhängiges) Organ handelt. So steht insbesondere den von deutschen Einzelstaaten errichteten gemeinsamen Gerichten eine die Einzelnen unmittelbar bindende Gerichtsbarkeit zu [1]). Wenn aber das gemeinsame Organ nicht Oberhaupt, beziehungsweise oberstes Willensorgan, aller Vereinsstaaten ist, so werden naturgemäss diejenigen Befugnisse, welche überhaupt nicht an untergeordnete Organe (Beamte) delegiert zu werden pflegen, auch für die Sphäre der Vereinsangelegenheiten den Oberhäuptern (obersten Willensorganen) der einzelnen Staaten zu persönlicher Ausübung verbleiben [2]). So wird insbesondere, falls eine dem Inhalt nach übereinstimmende Gesetzgebung der Vereinsstaaten durch den Vereinszweck gefordert wird, doch das Vereinsorgan nur mit der Entwerfung der Gesetze betraut, die Sanktion und Publikation derselben aber den im allgemeinen für diese Akte zuständigen Sonderorganen der Einzelstaaten vorbehalten werden. Ebenso bedürfen (auch einstimmige) Beschlüsse eines Vereinsorgans, durch welche den Einzelstaaten neue Verbindlichkeiten auferlegt,

---

[1]) Auch die für gemeinsame Flüsse vertragsmässig errichteten gemeinsamen Organe der Uferstaaten sind zum Teil befugt, die Einzelnen unmittelbar verpflichtende Anordnungen, bezw. Entscheidungen, zu treffen.

[2]) Weitergehende Befugnisse hat allerdings die europäische Donaukommission (Jellinek l. c. S. 161—162; v. Holtzendorff, Handb. des Völkerrechts, I, S. 108); aber diese ist (wenn auch nur zeitweilig) für die Angelegenheiten der Schiffahrt auf den Donaumündungen an die Stelle der territorialen Staatsgewalt getreten.

resp. deren bestehende Rechte alteriert werden sollen, gemäss den Grundsätzen, welche überhaupt für das bindende Zustandekommen von Staatsverträgen gelten, der Ratifikation von seiten der obersten Repräsentativorgane der Einzelstaaten. Soweit rechtlich die Mitwirkung eines anderen Organs, insbesondere einer Volksvertretung, für Akte der Staatsgesetzgebung, beziehungsweise für die Gültigkeit oder Wirksamkeit von Staatsverträgen, erforderlich ist, besteht dasselbe Erfordernis principiell in gleichem Umfange auch für die in den Bereich des Vereins fallenden Gesetze und Staatsverträge. Durch diese den unmittelbaren Organen der einzelnen Staaten verbleibende Entscheidung in den wichtigsten Vereinsangelegenheiten wird freilich die praktische Bedeutung der Staatenvereine mit gemeinsamen untergeordneten Organen sehr herabgedrückt.

IV. Als die naturgemässeste Art der Bildung eines gemeinsamen mittelbaren Organs wenigstens für die wichtigeren Vereinsangelegenheiten erscheint, dass dasselbe aus gemeinsam beratenden resp. beschliessenden Delegierten der Oberhäupter (obersten Willensorgane) aller einzelnen Mitgliedstaaten zusammengesetzt wird; denn so kommen die sämtlichen an sich gleichberechtigten Willen, in deren Bereich die gemeinsam auszuübenden Befugnisse der Substanz nach gehören, und welche an dieser Ausübung interessiert sind, zur Geltung, und wird andererseits das Zustandekommen einer dem gemeinsamen Zweck entsprechenden Willenseinigung oder Mehrheitsentscheidung (falls eine solche zulässig ist) erleichtert. Thätigkeiten von geringerer Bedeutung können und werden rationellerweise auch anderen Organen anvertraut werden, deren Bildung und rechtliche Stellung zu den Einzelstaaten sehr verschieden beschaffen sein kann; es ist nicht einmal ausgeschlossen, dass Organe, welche im übrigen nur einem Einzelstaate rechtlich angehören, mit gemeinsamen Funktionen betraut werden.

1. Geschichtlich kommt es sogar häufig vor, dass ein einzelner Gliedstaat des Vereins, beziehungsweise ein bestimmtes Organ eines Gliedstaates, mit Funktionen in den gemeinsamen Angelegenheiten betraut wird. Dadurch verlieren diese Funktionen nicht den Charakter als gemeinsame; denn sie sind von dem einzelnen Staate, beziehungsweise von dessen Organ, im Auftrage aller vereinigten Staaten auszuüben. Immerhin würde, wenn

der einzelne Staat in Vereinsangelegenheiten von erheblicher Bedeutung allein die materielle Entscheidung zu treffen hätte, dadurch ein rechtliches und thatsächliches Uebergewicht desselben statuiert, welches leicht dem Princip der Gleichberechtigung sowie den Interessen der übrigen Vereinsstaaten gefährlich werden könnte. Es pflegt daher nur eine formelle Geschäftsleitung, beziehungsweise die alleinige Entscheidung in wenig erheblichen Angelegenheiten, welche aber einer einheitlichen Leitung bedürfen, einem Gliedstaate oder einem bestimmten Organe eines Gliedstaates übertragen zu werden [1]).

2. Vielfach wird für die ständige Ausübung gemeinsamer Funktionen ein ständiges Vereinsorgan geschaffen, welches nach seiner rechtlichen Bildung und dienstlichen Stellung nicht nur einem einzelnen Vereinsstaat, sondern allen Vereinsstaaten angehört. Insbesondere macht sich das Bedürfnis eines solchen Organs für die Rechtsprechung in den Gerichtsvereinen geltend [2]); aber auch die laufende Verwaltung, beziehungsweise die ständige Aufsicht über dieselbe, in den Verkehrsvereinen wird häufig in gleicher Weise organisiert [3]). Wird ein einzelner Beamter mit den gemein-

---

[1]) So ist in den deutschen Gerichtsgemeinschaften durchgängig eine Regierung als die geschäftsführende bezeichnet; dieselbe hat, neben rein geschäftlichen Funktionen, ein Recht einseitiger Verfügung nur in Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung, beziehungsweise in dringlichen Fällen. Im Weltpostverein und im Telegraphenverein hat die betreffende schweizerische Centralbehörde sowie der schweizerische Bundesrat fast nur geschäftsleitende Befugnisse. Politisch wichtig war die Stellung des Kantons Zürich als des ständigen Vororts in der alten schweizerischen Eidgenossenschaft; aber rechtlich stand ihm nur eine Geschäftsleitung zu (Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts, 2. Aufl., I, S. 406—408).

[2]) Die Bildung eines gemeinschaftlichen Gerichts ist hier wesentlicher Zweck des Vereins. Auch die etwa bei dem gemeinschaftlichen Gerichte fungierende Staatsanwaltschaft wird naturgemäss eine gemeinschaftliche sein.

[3]) Als Beispiele mögen angeführt werden: die internationalen Büreaus des Weltpostvereins und des Telegraphenvereins zu Bern; das durch die Meterkonvention vom 20. Mai 1875 angeordnete internationale Büreau zu Paris (das überwachende Komitee des Mass- und Gewichtsvereins fungiert ebenfalls ständig, wenngleich es nicht ständig versammelt ist); der Oberinspektor und die Unterinspektoren für die Rheinschiffahrt nach den von dem Wiener Kongresse beschlossenen „Articles concernant la navigation du Rhin“ (Beilage XVI zur Wiener Kongressakte), ebenso wohl auch die Inspektoren nach der jetzt geltenden Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 (anderer Ansicht Jellinek l. c. S. 164).

samen Funktionen betraut, so erscheint als die naturgemässeste Gestaltung, dass derselbe von allen beteiligten Staaten gemeinsam (beziehungsweise von einem höheren Vereinsorgan) ernannt wird und ihnen allen gleichmässig (beziehungsweise einem höheren Vereinsorgan) untergeben ist; werden die gemeinsamen Funktionen einem Kollegium anvertraut, so ist das Naheliegendste, dass die einzelnen Mitglieder dieses Kollegiums von den einzelnen Staaten ernannt werden, aber jedes Mitglied in seinen amtlichen Verhältnissen von allen Einzelstaaten (beziehungsweise von einem höheren Vereinsorgan) abhängt. Jedoch sind in diesen Beziehungen die verschiedensten Modifikationen zulässig und geschichtlich nachweisbar [1]. Innerhalb der gemeinsamen Gerichts- und Verwaltungskollegien findet regelmässig Entscheidung durch Stimmenmehrheit statt.

3. Alle Vereinsangelegenheiten, in denen eine Entscheidung von eingreifender Bedeutung für die Staaten selbst getroffen werden soll, pflegen einer Generalversammlung (Kongress, Konferenz, Central-Kommission) vorbehalten zu sein, welche entweder periodisch [2] oder nur nach Bedürfnis [3] zusammentritt. Dieselbe wird gebildet aus Bevollmächtigten aller einzelnen Vereinsstaaten. Zum Wirkungskreis der Versammlung gehören insbesondere die rechtlichen Festsetzungen, durch welche den Gliedstaaten neue positive Leistungen oder neue Beschränkungen auferlegt werden sollen; die von den Gliedstaaten für ihre Unterthanen zu erlassenden Gesetze und Verordnungen übereinstimmenden Inhalts; die oberste Aufsicht über die Ausführung der Vereinsnormen. Wenn ausnahmsweise Beschlussfassung durch Stimmenmehrheit zulässig ist, so erstreckt sich dieselbe doch nicht auf Festsetzung neuer Verbindlichkeiten für die Gliedstaaten und wird immer die einzelne Regierung nur durch ihre Genehmigung des Beschlusses gebunden [4].

---

[1] Insbesondere bestehen in den deutschen Gerichtsgemeinschaften hinsichtlich des Rechts der Besetzung der richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Stellen bei den gemeinschaftlichen Gerichten die mannigfachsten Verschiedenheiten.

[2] So z. B. in dem deutschen Zollverein vor 1867; in dem Weltpostverein; dem Telegraphenverein; dem Mass- und Gewichtsverein; in dem Verein der Rheinuferstaaten.

[3] Dies gilt z. B. für die Elbschiffahrtskommission. Auch die internationalen Versammlungen der an der Reblauskonvention vom 17. Sept. 1878 beteiligten Staaten sollen nur „erforderlichenfalls“ stattfinden.

[4] Vgl. oben III. — Ausdrücklich ist der Ratifikationsvorbehalt ausge-

V. Die hier in Frage stehenden Staatenvereine zeigen sämtlich oder wenigstens zum grossen Teile mannigfache rechtliche Erscheinungen, welche leicht geeignet sind, den Schein hervorzurufen, als ob diesen Vereinen ein korporativer Charakter zukomme. So zunächst die im allgemeinen Begriff des Vereins liegende rechtliche Dauer der Association und ihres Zweckes [1]). Häufig auch finden wir Bestimmungen, durch welche die Aufnahme neuer Mitglieder vorgesehen, beziehungsweise die Existenz des Vereins von dem Austritt einzelner Mitglieder für unabhängig erklärt wird [2]). Nicht nur bestehen für die gemeinsamen Interessen rechtlich gemeinsame Organe, sondern diese haben auch teilweise beständig zu fungieren, zum Teil ist ihnen wenigstens periodische Berufung gesichert; in zahlreichen Fällen ist zudem innerhalb dieser Organe eine Beschlussfassung durch Stimmenmehrheit statthaft. Dennoch wäre es verkehrt, Vereinen, bei welchen selbst alle diese Momente zusammentreffen, deshalb für Gemeinwesen zu erklären. Vielmehr haben wir es hier mit Associationen zu thun, welche analog zahlreichen modernen privatrechtlichen Vereinen, obgleich ihrem Wesen nach Gesellschaften, doch im einzelnen solche Modifikationen der gewöhnlich für Gesellschaften geltenden Grundsätze ausgebildet haben, dass dadurch der Wirkung nach eine mehr oder minder grosse Annäherung an eine korporative Gestaltung hervorgebracht wird [3]). Darauf, dass die Vereinsfunktionen und -Organe oder andere Beziehungen der Vereine in dem juristischen Sprachgebrauch und namentlich in den betreffenden offiziellen Akten als gemeinsame (gemeinschaftliche) oder internationale bezeichnet zu werden pflegen, ist allerdings für die rechts-

---

sprochen in den angeführten „Articles concernant la navigation du Rhin“, Art. XVII, welche für die Centralkommission Beschlussfassung durch Stimmenmehrheit allgemein festsetzen; ebenso jetzt die Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868, Art. 46; dass die Kommission auch nicht einem Rheinstaate neue Verbindlichkeiten auferlegen könne, ist in der Rheinschiffahrtsakte vom 31. März 1831 ausdrücklich erklärt.

[1]) Oben S. 57—58.

[2]) Beides ist vorgesehen z. B. in der Meterkonvention vom 20. Mai 1875, in dem Weltpostvereinsvertrage vom 1. Juni 1878 und in dem Petersburger Telegraphenvertrage vom 10./22. Juli 1875.

[3]) Vgl. insbes. die Ausführungen Stobbes in seinem Handbuch des deutschen Privatrechts, Bd. I, 2. Aufl., § 61 über „Vereine .... ohne juristische Persönlichkeit“.

wissenschaftliche Auffassung kein entscheidendes Gewicht zu legen. Dagegen wird für die Erkenntnis des gesellschaftlichen Grundcharakters eines konkreten Staatenvereins vorzüglich massgebend sein, wenn in den kollegialisch gebildeten Vereinsorganen Majoritätsentscheidungen, wenigstens sofern den Einzelstaaten rechtliche Verpflichtungen auferlegt werden sollen, ausgeschlossen sind, und wenn die Beschlüsse des obersten Vereinsorgans noch einer Genehmigung von seiten der obersten Repräsentativorgane, beziehungsweise auch der Volksvertretungen, der Einzelstaaten bedürfen.

γ. Die Realunion.

I. Dem Verein von Staaten mit rechtlicher Gemeinsamkeit untergeordneter Organe ist wesentlich gleichartig die Realunion. Als Realunion bezeichnen wir gemäss dem herrschenden Sprachgebrauch [1]) einen Verein von Staaten mit rechtlicher Gemeinsamkeit der Person des Staatsoberhaupts und zwar des monarchischen Staatsoberhaupts.

Gemeinsamkeit eines obersten staatlichen Willensorgans ist bisher geschichtlich nur zwischen Monarchieen vorgekommen, und sie ist auch für Staaten mit republikanischer Beherrschungsform kaum denkbar oder wenigstens kaum realisierbar. Wenn ein aus Mitgliedern verschiedener Staaten gebildetes Kollegium Träger, beziehungsweise oberstes Organ für die Ausübung [2]), der mehreren (koordinierten) Staatsgewalten sein sollte, so würde dasselbe nicht umhin können, nach Majorität zu entscheiden, dadurch würde aber nicht nur ein höherer (Bundes-) Wille über den einzelnen Staaten geschaffen, sondern verlöre auch die Unterscheidung der letzteren fast jede praktische Bedeutung. Die Gemeinschaft eines Präsidenten würde allerdings keine so weitgehende Wirkung haben, aber jeden-

---

[1]) Ueber, beziehungsweise gegen, die von F. v. Juraschek (Personal- und Realunion, Berlin 1878, S. 79 und S. 88 ff.) vorgenommene Erweiterung des Begriffes der Realunion auf jede zwischen mehreren Staaten bestehende Gemeinsamkeit staatsrechtlicher Institute oder Verhältnisse vgl. Jellinek l. c. S. 198 u. 205 ff., und meine Ausführungen in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 138 bis 139, sowie G. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., S. 25, N. 1.

[2]) In der Monarchie ist der Träger der Staatsgewalt — abgesehen von dem Fall einer Regentschaft — auch zur obersten Ausübung derselben berufen. Anders insbes. in der repräsentativen Demokratie.

falls, infolge der periodisch sich wiederholenden Neuwahlen und wegen der Verantwortlichkeit, welche einem solchen gemeinsamen obersten Executivorgan gegenüber dem Volke resp. den Volksvertretungen der mehreren verbundenen Staaten obläge, nur sehr schwer sich durchführen lassen. Vom rationell-geschichtlichen Standpunkte erscheint es mithin als durchaus gerechtfertigt, schon in die Definition der Realunion die Beschränkung auf Monarchieen aufzunehmen.

Als typische Beispiele der Realunion werden mit Recht von den meisten Schriftstellern die zwischen Oesterreich und Ungarn und die zwischen Schweden und Norwegen bestehende Verbindung betrachtet. Diese beiden Realunionen sind aber nicht die einzigen in der Gegenwart nachweisbaren. Auch das Verhältnis zwischen Russland und Finnland, wenngleich dasselbe rechtlich weniger ausgeprägt ist und ein gewisses Uebergewicht Russlands sich geltend macht, fällt unter die Kategorie der Realunion [1]), und auch das Verhältnis Kroatiens zu Ungarn ist als eine, freilich in mehrfacher Beziehung anomale, Realunion aufzufassen [2]).

II. Eine rechtliche Gemeinsamkeit der Person des Monarchen ist aber in Bezug auf koordinierte Staaten nur dann anzunehmen, wenn für jeden derselben gegenüber dem andern Staate (beziehungsweise den anderen Staaten) die Gemeinsamkeit des monarchischen Oberhaupts den Inhalt einer Rechtspflicht bildet [3]). Gleichgültig

---

[1]) Die auf die Thatsache der Eroberung Finnlands durch Russland gestützte gegenteilige Ansicht Jellineks habe ich in Gruenhuts Zeitschr. XI, S. 105—106, bekämpft. Auch die von F. v. Martens (l. c. I, S. 246) angeführte Bestimmung des Friedens von Frederiksham genügt nicht zur Widerlegung der von ihm als sonderbar bezeichneten Meinung, dass Russland und Finnland im Verhältnis der Realunion zu einander stehen; s. unten S. 71, N. 2.

[2]) Durch die Ausführungen Pliverićs (Das rechtliche Verhältnis Kroatiens zu Ungarn, Agram 1885) bin ich überzeugt worden, dass die früher auch von mir geteilte Ansicht Jellineks (l. c. S. 76, N. 15), Kroatien sei eine (mit weitgehender Autonomie ausgestattete) Provinz Ungarns, den rechtlichen Thatsachen nicht entspricht, und dass vielmehr Kroatien einen besonderen, mit Ungarn durch die Gemeinsamkeit des Oberhaupts sowie anderer Organe verbundenen, Staat bildet. Freilich begründen insbesondere die Art der Ernennung des Banus (s. unten S. 78 N. 2) und die gemeinsame Volksvertretung für die gemeinsamen Angelegenheiten (s. unten S. 76, N. 6) Abweichungen von dem reinen Typus der Realunion.

[3]) Auch die bis auf die jüngste Zeit herrschende, von H. A. Zachariae

für den Begriff der Realunion ist dagegen die Entstehungsart dieser Rechtspflicht, beziehungsweise der Vereinigung, welche in derselben ihre Ausprägung findet [1]); eine Realunion kann ebenso wohl durch Gewohnheitsrecht oder durch Gesetz (den Willen einer übergeordneten Staatsgewalt) wie durch Vertrag der künftigen Unionsglieder begründet werden [2]). Ebenso ist begrifflich irrelevant, ob die gegenseitige Verpflichtung in den einzelnen Unionsstaaten eine übereinstimmende grundgesetzliche Anerkennung erhalten hat. Endlich darf auch die Unauflöslichkeit nicht als ein für den Begriff der Realunion wesentliches Moment angesehen werden [3]). Allerdings wird die Realunion als Staatenverein auf ein dauerndes Bestehen (in dem früher bezeichneten Sinne) angelegt sein müssen; auch erscheint eine in das Belieben des einzelnen Teiles gestellte Kündigung als durch das specifische Wesen der Realunion ausgeschlossen [4]). Dagegen wird — wenigstens wenn die Realunion nicht durch einen fortdauernden übergeordneten Willen geschaffen ist — eine Auflösung durch übereinstimmenden Willen der Einzel-

---

begründete, Auffassung der Realunion erblickte das essentielle Merkmal derselben gegenüber der Personalunion in der für die verbundenen Staaten bestehenden rechtlichen Notwendigkeit der Gemeinsamkeit des Herrschers, nahm aber irrtümlich an, dass eine solche rechtliche Notwendigkeit durch übereinstimmende grundgesetzliche Normen begründet werde.

[1]) Vgl. meine Ausführungen in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 134—138, denen sich G. Meyer (Lehrb. S. 25) angeschlossen hat.

[2]) Die gegenwärtig in Europa bestehenden Realunionen beruhen m. E. sämtlich auf Vertrag. Für Schweden und Norwegen ist die vertragsmässige Grundlage der Union unzweifelhaft in der Reichsakte vom 31. Juli (6. August) 1815 gegeben. Die Realunion zwischen Oesterreich und Ungarn beruht auf den Vereinbarungen der beiden Teile, welche der pragmatischen Sanktion sowie den sog. Ausgleichsgesetzen von 1867 zu Grunde liegen, resp. in diesen Akten ihren Ausdruck gefunden haben; ebenso ist der für das Verhältnis zwischen Ungarn und Kroatien gegenwärtig massgebende Ausgleich von 1868 vertragsmässig erfolgt (Pliverić l. c. S. 8 ff.). Zwischen Russland und Finnland ist m. E. die Realunion begründet worden durch die Verhandlungen, welche im Frühjahr 1809 zwischen dem Kaiser von Russland und dem zu Borgo versammelten finnischen Landtag stattgefunden haben, und durch die aus diesen Verhandlungen hervorgegangenen Akte (ein Resümee derselben giebt Schnitzler, L'Empire des Tsars, III, p. 468—469).

[3]) Als „von Rechtswegen unlöslich“ hat v. Holtzendorff (Encyklop. d. Rechtsw., I, 4. Aufl., S. 1017) die Realunion bezeichnet.

[4]) Auch Jellinek (l. c., S. 217) giebt wenigstens die faktische Unmöglichkeit der Secession eines der unierten Staaten zu.

staaten durchaus zulässig sein. Es kann aber selbst von vornherein das Aufhören der Verbindung für den Fall des Eintretens einer bestimmten Thatsache — etwa des Aussterbens der gemeinsamen Herrscherfamilie — festgesetzt sein, ohne dass dadurch die Verbindung den Charakter der Realunion verlöre [1]).

III. Indem für den Begriff der Realunion die gegenseitige Rechtspflicht der verbundenen Staaten, einen gemeinsamen monarchischen Träger ihrer verschiedenen Staatspersönlichkeiten zu haben, wesentliches Erfordernis ist, unterscheidet sich dieselbe in fester und bestimmter Weise von der sog. Personalunion, der nicht auf einem gemeinsamen Rechtsgrunde beruhenden und eben deshalb im rechtlichen Sinne zufälligen Gemeinsamkeit des monarchischen Staatsoberhauptes mehrerer Staaten. Eine solche Gemeinsamkeit kann durch sehr verschiedene historische Thatsachen begründet werden [2]). In ihrer Erscheinung und in ihren Wirkungen wird sie sich vielfach der Realunion nähern: sie kann faktisch eine lange Dauer haben [3]); sie wird häufig einen bedeutenden Einfluss auf das politische Verhalten und auf die politischen Geschicke der verbundenen Staaten, beziehungsweise eines derselben, äussern [4]); sie wird nicht selten zu einer thatsächlichen Gemeinschaft untergeordneter Organe führen [5]). Leicht giebt sie sogar, wenigstens bei längerer Dauer, Anlass zur Entstehung einer Realunion oder zur Verschmelzung der mehreren Staaten in einen Staat [6]). Begriff-

---

[1]) Während die schwedisch-norwegische Reichsakte (Art. III und Art. XI) für den Fall des Aussterbens der gegenwärtigen Dynastie gemeinsame Wahl eines neuen gemeinsamen Erbmonarchen vorsieht, hat sich Ungarn für den Fall des Aussterbens der Nachkommen Kaiser Leopold I. freie Königswahl vorbehalten (II. Ges.-Art. von 1867, §. 4). Hierin liegt aber m. E. kein Grund, die Verbindung zwischen Oesterreich und Ungarn mit Bulmerincq (l. c. S. 195) nur als Quasi-Realunion zu betrachten.

[2]) Eine Uebersicht über die verschiedenen möglichen Entstehungsgründe giebt v. Juraschek, Personal- und Realunion, S. 74.

[3]) Die Personalunion der Herzogtümer Schleswig und Holstein mit Dänemark hat von 1460—1863 bestanden.

[4]) Bekannt ist der grosse Einfluss der dänischen Politik auf die Elbherzogtümer, der britischen Politik auf Hannover zur Zeit der Personalunion.

[5]) So sind die Gesandten und Konsuln der Niederlande auch mit der Vertretung Luxemburgs, wo dasselbe keine besonderen Vertreter hat, betraut.

[6]) So standen Oesterreich und Ungarn vor der pragmatischen Sanktion

lich aber ist die Personalunion kein Staatenverein und sie gehört überhaupt nicht in die Kategorie der rechtlichen Staatenverbindungen.

IV. Eine rechtliche Verbindlichkeit nebengeordneter Staaten, ungeachtet ihrer staatlichen Besonderheit, ein gemeinsames oberstes Willensorgan zu haben, kann rationellerweise nur in dem Zwecke, ein Zusammenwirken der verpflichteten Staaten für gemeinsame Interessen zu erleichtern, beziehungsweise zu sichern, begründet sein. Andererseits würde, wenn alle staatlichen Aufgaben und Bethätigungen den so verbundenen Staaten gemeinsam sein sollten, kein vernünftiger Grund für die Sonderexistenz der Staaten unter demselben Oberhaupte bestehen. Eine rechtliche Abgrenzung der gemeinsam und der von den Einzelstaaten gesondert auszuübenden Funktionen erscheint aber als nicht durchaus geboten, weil dem gemeinsamen Oberhaupte, welchem die oberste Leitung sowohl der gemeinsamen als der Sonderthätigkeit zusteht, die Entscheidung, ob die konkrete Angelegenheit in der einen oder der andern Weise zu behandeln sei, überlassen werden kann[1]). Wenn jedoch, gemäss den vorhandenen dauernden Zuständen und Bedürfnissen, einerseits ein Zusammenwirken für die gemeinsamen Interessen, welche von den Einzelstaaten keine genügende Befriedigung erwarten können, andererseits aber auch eine ausreichende Berücksichtigung der Partikularinteressen der Einzelstaaten gesichert werden soll, so wird eine rechtliche Sonderung der gemeinschaftlichen Aufgaben und Funktionen von den einzelstaatlichen rätlich sein; und ganz besonders erscheint eine solche Scheidung als erforderlich, wenn der gemeinsame Monarch an selbständige Mitwirkung, beziehungsweise Kontrolle, eines anderen Organs (sei es in einem der verbundenen Staaten oder in beiden, resp. allen) gebunden ist. Insofern aber jeder Staat die Vermutung für sich hat, seine Aufgabe allein erfüllen zu können, wird naturgemäss der Kreis der gemeinsamen Angelegenheiten positiv bestimmt werden, während alle

---

nur in Personalunion; so hat die Personalunion zwischen England und Schottland zu ihrer vollen staatlichen Einigung geführt.

[1]) Ein solches Verhältnis bestand vielfach früher zwischen realiter unierten deutschen Territorien, hat aber dann auch regelmässig zu einer staatlichen Verschmelzung Anlass gegeben. Für Russland und Finnland ist eine rechtliche Grenze zwischen den gemeinsamen und den Sonderangelegenheiten nur einigermassen durch die Mitwirkungsbefugnisse des finnischen Landtages bezeichnet.

übrigen staatlichen Bethätigungen in die ausschliessliche Kompetenz der Einzelstaaten fallen.

In den geschichtlichen Realunionen sind, soweit eine solche Abgrenzung stattgefunden hat, stets vor allem die politischen Beziehungen zu dritten Staaten der gemeinsamen Thätigkeit zugewiesen worden. Dies erscheint als durchaus naturgemäss, und es wird sogar regelmässig die Sicherung gemeinsamer Verteidigung nach aussen als das Hauptmotiv für Bildung einer Realunion wirksam sein [1]). Nicht nur bedürfen für den Schutz nach aussen Staaten, welche im übrigen (mindestens der Hauptsache nach) ihre Aufgabe allein zu erfüllen vermögen, besonders häufig einer Vereinigung ihrer Kräfte, sondern es wird zudem für das Zusammenwirken in dieser Richtung die Thätigkeit gemeinsamer untergeordneter Organe nicht genügen, während gerade die einheitliche oberste Leitung durch eine physische Person der auswärtigen Politik überwiegende Vorteile bietet. Ob und inwieweit auch das Militärwesen wegen seines engen Zusammenhangs mit der auswärtigen Politik zur Unionssache gemacht wird, hängt von konkreten Verhältnissen ab [2]); das Gleiche gilt in Betreff der nicht politischen Beziehungen zu dritten Staaten [3]), sowie für die Verkehrsbeziehungen zwischen den Angehörigen der unierten Staaten [4]). Auf rein innere Angelegenheiten der letzteren erstreckt sich die rechtliche Gemeinsamkeit regelmässig nicht.

---

[1]) Dies hat schon Poezl (Staatswörterbuch, X, S. 673) richtig hervorgehoben.

[2]) Während für Oesterreich und Ungarn das Heerwesen (wenigstens principiell) rechtlich gemeinsame Angelegenheit ist und diese Gemeinschaft sich auch auf Kroatien erstreckt (da überhaupt alle den beiden Reichshälften gemeinsame Angelegenheiten auch zwischen Ungarn und Kroatien gemeinsam sind), besteht für Schweden und Norwegen keine Gemeinsamkeit des Heerwesens; ebenso ist das finnische Militärwesen von dem russischen getrennt (M. Buch, Finnland und seine Nationalitätenfrage, Stuttgart, 1883, S. 34—35).

[3]) Für Oesterreich und Ungarn (mit Kroatien) besteht nach den Ausgleichsgesetzen eine Gemeinsamkeit aller auswärtigen Angelegenheiten. Dagegen enthält die schwedisch-norwegische Reichsakte keine so weitgehende Bestimmung (Art. IV ist allerdings in seiner Tragweite sehr wenig klar), und auch in der Praxis sind wiederholt nichtpolitische Verträge nur für einen der beiden Staaten geschlossen worden (Aschehoug in der Nordisk Retsencyclopaedi, I, Heft 6, S. 22).

[4]) Diese sind für Ungarn und Kroatien in ausgedehntem Umfang gemeinsame Angelegenheit; dagegen besteht für Oesterreich und Ungarn nur

V. Aus dem Wesen der Realunion folgt nicht, dass auch die untergeordneten Organe, deren sich der gemeinsame Herrscher für die Ausübung der gemeinsamen Funktionen bedient, gemeinsame sein müssten. Wohl aber liegt die Gefahr nahe, dass die Vorteile der gemeinsamen obersten Leitung durch die staatliche Sonderung der unter dem gemeinsamen Oberhaupt in den gemeinsamen Angelegenheiten thätigen Organe grossenteils wieder aufgehoben werden, und ganz besonders in der Vertretung gegenüber dritten Staaten würde eine solche Spaltung leicht sehr bedenkliche Folgen haben. Wir finden daher, dass regelmässig in den geschichtlichen Realunionen auch gemeinsame untergeordnete Organe in den gemeinsamen Angelegenheiten fungieren. Dieselben sind meist bei der Schaffung des Unionsverhältnisses durch den Konstituierungsakt angeordnet [1]; ihre rechtliche Gemeinsamkeit kann aber auch später, durch Vereinbarung der unierten Staaten, beziehungsweise durch Befehl des gemeinsamen Herrschers, oder durch Gewohnheitsrecht, begründet werden [2]. In ihrer Bildung und ihrer rechtlichen Stellung zu den Einzelstaaten treten ähnliche Verschiedenheiten, wie bei den gemeinsamen untergeordneten Organen ohne Oberhauptsgemeinschaft, hervor [3]. Insbesondere wird nicht selten ein (mittelbares) Organ des einen Einzelstaates mit den entsprechenden Funk-

---

hinsichtlich einiger Verkehrsangelegenheiten eine auf periodisch zu vereinbarende gleiche Grundsätze beschränkte Gemeinsamkeit (§ 2 des österreichischen Ausgleichsgesetzes vom 21. Dezember 1867), und für die Verkehrsbeziehungen zwischen Schweden und Norwegen ist nur durch übereinstimmende Einzelgesetze eine teilweise Gemeinsamkeit der massgebenden Normen geschaffen worden (vgl. Aschehoug l. c. S. 24).

[1] So ordnen die österreichisch-ungarischen Ausgleichsgesetze von 1867 ein gemeinsames verantwortliches (kollegialisches) Ministerium für die gemeinsamen Angelegenheiten sowie gemeinsame diplomatische und konsularische Vertretung an; die ungarisch-kroatischen Ausgleichsgesetze von 1868 einen gemeinsamen Ministerrat für die gemeinsamen Angelegenheiten. Nach der schwedisch-norwegischen Reichsakte treten für die Verhandlung von Angelegenheiten, welche beide Länder betreffen, dem schwedischen Staatsrat drei Mitglieder des norwegischen Staatsrats hinzu (beziehungsweise drei Mitglieder des schwedischen dem norwegischen Staatsrat); auch ist die Gemeinsamkeit der diplomatischen Vertretung, wenngleich nicht ganz deutlich, bestimmt.

[2] So wird die seit der Vereinigung Norwegens mit Schweden unter einem Könige bestehende gemeinsame konsularische Vertretung (Aschehoug l. c. S. 23) als eine vermöge stillschweigender Vereinbarung oder vermöge Gewohnheitsrechts rechtlich gemeinsame anzusehen sein.

[3] Oben S. 65—67.

tionen des andern Einzelstaates betraut [1]). Die dadurch entstehende Präponderanz des ersteren Staates widerspricht an sich dem Wesen der Realunion nicht [2]). Vielfach werden gemeinsame Einzelbeamte, welche von den mehreren vereinigten Staaten gleichmässig ressortieren, eingesetzt [3]), oder wird ein Kollegium aus Beamten, welche den Sonderorganismen der einzelnen Staaten angehören, gebildet [4]).

Dagegen erscheint eine aus Angehörigen der verschiedenen Staaten gebildete, aber als ein Kollegium beratende und beschliessende Volksvertretung zur konstitutionellen Mitwirkung, resp. Kontrolle, in den gemeinsamen Angelegenheiten als eine Abweichung von dem Wesen der Realunion, und zwar gilt dies ebensowohl für eine aus Delegierten der Volksvertretungen der Einzelstaaten zusammengesetzte Versammlung [5]), wie für eine direkt aus den Bevölkerungen der Einzelstaaten hervorgehende. Indem nicht nur die Mitglieder einer solchen Versammlung nach eigenem Ermessen stimmen, sondern auch die Beschlüsse principiell nach Stimmenmehrheit gefasst werden, ist für den einzelnen Staat grundsätzlich und insbesondere auch in wichtigen Angelegenheiten ein Wille massgebend, welcher mit seinem Individualwillen durchaus nicht zusammenzufallen braucht. Allerdings bedürfen die positiven Beschlüsse der Volksvertretung der Sanktion, beziehungsweise Publikation, von seiten des gemeinsamen Monarchen, und es erlangt daher durch eine einheitlich beratende und beschliessende Volksvertretung die (monarchische) Realunion nicht etwa den Grundcharakter eines Gemeinwesens (Bundes), aber es wird damit in den Organismus der Realunion ein ihrem Grundcharakter fremdes und denselben in eingreifender Weise modifizierendes Element eingeführt [6]).

---

[1]) So besorgt das schwedische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten auch die auswärtigen Angelegenheiten Norwegens.

[2]) Insofern das Princip der Gleichberechtigung der unierten Staaten bestehen bleibt (vgl. oben S. 66).

[3]) So z. B. die österreichisch-ungarischen gemeinsamen Minister, Gesandten und Konsuln.

[4]) So z. B. der schwedisch-norwegische Staatsrat für gemeinsame Angelegenheiten (s. oben S. 75, N. 1).

[5]) Anderer Ansicht Jellinek l. c. S. 246—248 (vgl. meinen Aufsatz in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 140—141).

[6]) Da die Delegationen des österreichischen Reichsrates und des ungarischen Reichstages regelmässig getrennt beraten und beschliessen und nur ausnahmsweise zu einer, mit Majorität beschliessenden, Versammlung zusammen-

Ebenso wie eine gemeinschaftliche Volksvertretung neben dem gemeinsamen Monarchen wäre eine gemeinschaftliche Volksvertretung mehrerer unter der Herrschaft verschiedener Monarchen stehender und nicht durch eine Bundesverfassung mit einander verknüpfter Staaten rechtlich zu beurteilen; nur würde eine solche Gestaltung in noch höherem Masse eine innere Disharmonie hervortreten lassen [1].

VI. Wie schon in den vorstehenden Erörterungen geltend gemacht wurde, gehört die Realunion nach ihrem Grundprincip zur Klasse der Staatengesellschaften und eben damit zu den völkerrechtlichen Specialverbindungen im weiteren Sinne. Allerdings in den politischen Verhältnissen zu dritten Staaten pflegen die unierten Staaten als eine Einheit zu erscheinen. Diese Einheit ist aber nicht diejenige einer juristischen Person und sie stellt sich, wie insbesondere die typischen Realunionen der Gegenwart zeigen, auch nicht einmal äusserlich als solche dar [2]; vielmehr liegt eine blosse Kollektiveinheit vor, also eine Einheit, welche durchaus zusammenfällt mit der Summe ihrer Teile. Durch die Realunion entsteht kein neues Gemeinwesen, sei es über oder neben den in ihr vereinigten Einzelstaaten. Der gemeinsame Herrscher ist Träger sowohl der von den unierten Staaten gesondert als der von ihnen gemeinsam auszuübenden Befugnisse, weil ihm in seiner monarchischen Stellung die Trägerschaft der gesamten Staatsgewalten

---

treten, so erblicke ich in dieser Institution nur eine geringe Abweichung von dem Wesen einer Realunion (mein Aufsatz in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 141). Indem dagegen die konstitutionelle Mitwirkung in den zwischen Ungarn und Kroatien gemeinsamen Angelegenheiten einem gemeinschaftlichen Reichstage zusteht, nähert sich allerdings die Realunion dieser beiden Länder in erheblicher Weise einem Bunde.

[1] Der gemeinsame Landtag der beiden Mecklenburg ist keine Volksvertretung, sondern eine ständische Versammlung. Es besteht keine Union der beiden Staaten, sondern nur eine Union der Stände beider Staaten, welche allerdings für die letzteren gewisse, rechtlich wenig bestimmte, Wirkungen mit sich führt. (Vgl. jetzt insbes. Buesing in Marquardsens Handb. des öffentl. Rechts, III, 2, Abt. 1, S. 26 ff.).

[2] Das Handschreiben vom 14. November 1868, durch welches der Kaiser von Oesterreich befahl, ihn künftighin insbesondere im Eingang aller Staatsverträge als Kaiser von Oesterreich und Apostolischen König von Ungarn zu titulieren, begründet dies ausdrücklich durch die neuerlich geordneten Verfassungsverhältnisse, d. h. durch die im Jahre zuvor hergestellte Realunion zwischen Oesterreich und Ungarn (v. Juraschek l. c. S. 106—107).

der unierten Staaten zukommt, nicht aber ist er etwa der Träger mehrerer Partikularstaatsgewalten und einer von ihnen verschiedenen, die gemeinsamen Angelegenheiten bestimmenden Centralgewalt. Auch die gemeinsamen Beamten (resp. Behörden), welche unter dem Staatsoberhaupte mit gemeinsamen Funktionen betraut sind, empfangen dieselben durch Vermittelung des gemeinsamen Herrschers von den (mehreren) Einzelstaaten. Ganz besonders aber tritt der Societäts-Charakter der Gemeinschaft hervor, wenn resp. insofern die Volksvertretungen der mehreren Staaten berufen sind, von einander getrennt eine Mitwirkung bei den gemeinsamen Staatsakten zu üben [1]).

VII. Für ein festes engeres Aneinanderschliessen von Staaten ist die Realunion durch mehrfache Momente in hohem Masse geeignet. Nicht nur erhält die oberste Leitung der gemeinsamen Angelegenheiten durch die Konzentrierung in einer physischen Person einen besonders einheitlichen Charakter, sondern, da dem gemeinsamen Monarchen die höchste Direktive auch in den Sonderangelegenheiten der unierten Staaten zusteht, wird auch einem bedenklichen Auseinandergehen der für das Sonderstaatsleben massgebenden Tendenzen ein starkes Hindernis entgegengesetzt [2]); dazu kommt, dass die Gemeinsamkeit des Herrschers, solange derselbe seine Autorität bewahrt, einen dauernden Friedenszustand zwischen den vereinigten Staaten sichert. Je mehr aber der gemeinsame Monarch in der Ausübung seiner Staatsgewalten durch ein anderes Organ, insbesondere durch eine Volksvertretung, in den einzelnen Staaten beschränkt ist, desto mehr werden auch jene Vorteile und möglicherweise selbst das Fortbestehen der Realunion in Frage gestellt. Andererseits ist in der rechtlichen Vereinigung von absoluten oder nur dem Namen nach beschränkten Monarchieen für die gleich-

---

[1]) Dies trifft in vollem Masse für Schweden und Norwegen zu (nur für den Fall der Wahl eines Königs nach Aussterben der jetzigen Dynastie und für den Fall der Wahl eines Regenten ist eventuell Bildung eines nach Majorität entscheidenden gemeinsamen Ausschusses der beiden Volksvertretungen vorgeschrieben).

[2]) In eigentümlicher Weise sind Sonderbestrebungen Kroatiens noch dadurch erschwert, dass der Chef der (dem kroatischen Landtag verantwortlichen kroatischen Landesregierung, der Banus, auf Vorschlag und mit Gegenzeichnung des ungarisch-kroatischen Ministerpräsidenten ernannt wird (Pliverić l. c. S. 29—32).

mässige Berücksichtigung der Interessen und Rechte der einzelnen Staaten und selbst für die Sonderexistenz der letzteren keine Garantie vorhanden. So sind Erfolg und Fortdauer der Realunion je nach der verschiedenen Gestaltung der Monarchie in den unierten Staaten von entgegengesetzten Gefahren bedroht. Vor allem aber ist der Anwendungskreis dieser Vereinigungsform ein sehr begrenzter. Schon durch die Beschränkung auf Monarchieen erheblich eingeengt, erfährt derselbe eine weitere sehr bedeutende Einschränkung durch die praktische Unmöglichkeit, dass eine physische Person sämtliche teils gemeinsame, teils verschiedene Interessen einer grösseren Zahl von Staaten überschaue und durch ihre Monarchenthätigkeit fördere. Glieder einer Realunion können, wie auch die Geschichte bestätigt, immer nur sehr wenige Staaten sein [1]. Für Staaten, welche bisher unter verschiedenen monarchischen Oberhäuptern gestanden haben, werden zudem nur besondere geschichtliche Verhältnisse die Begründung einer dauernden Gemeinsamkeit des Monarchen gestatten.

c. Staatengemeinwesen (Bünde).

α. Die Bünde überhaupt.

I. Indem für die Befriedigung dauernd gemeinsamer Interessen einer Mehrzahl von Staaten ein Verein dieser Staaten mit Organsgemeinschaft häufig nicht genügt, beziehungsweise in Form einer Realunion sich nicht verwirklichen lässt, ergiebt sich naturgemäss das Bedürfnis, durch Gestaltung des Vereins zu einem Gemeinwesen einen gegenüber den divergierenden Willen der einzelnen Staaten selbständigen und ihnen innerhalb des Vereinszwecks übergeordneten Gesamtwillen mit eigenen Organen herzustellen. Ein solches Bedürfnis korporativer Zusammenfassung wird vor allem dann sich geltend machen, wenn eine grössere Zahl von Staaten an dem gemeinsamen Interesse beteiligt ist und wenn diesem Interesse für das Leben der Staaten eine massgebende Bedeutung zukommt. Nur schwer jedoch werden Staaten, auch wenn diese Vor-

---

[1]) Ein Beispiel einer Realunion zwischen mehr als zwei Staaten bietet die zu Kalmar 1397 begründete Vereinigung der drei nordischen Reiche unter einem Könige, falls dieselbe (was neuerdings bezweifelt wird) in rechtlich bindender Weise zustande gekommen ist.

aussetzungen gegeben sind, die durch den Begriff des Gemeinwesens geforderte Unterordnung unter eine höhere Gesamtgewalt auf sich nehmen, beziehungsweise ertragen. Der Idee des Staates widerspricht allerdings die Abhängigkeit von einem übergeordneten Gesamtwillen an sich keineswegs[1]; denn nicht ein den Gliedstaaten fremder Zweck, sondern Ergänzung derselben in der Erfüllung ihrer Aufgabe ist Zweck des Staatengemeinwesens. Aber ein in seiner principiell allseitigen Sphäre allen anderen (Gemein- und Einzel-) Willen übergeordneter und mit einer ihnen überlegenen Macht ausgerüsteter Wille hat die natürliche Tendenz, sich frei zu halten von jeder Unterordnung. Dieses Widerstreben wird regelmässig nur durch die Einwirkung einer zu der dauernden Interessengemeinsamkeit hinzukommenden starken Gemeinsamkeit der in den Bevölkerungen der Einzelstaaten herrschenden Anschauungen und durch eine bundesmässige (föderative) Organisation des Gesamtwillens überwunden werden können. Jedes Staatengemeinwesen wird naturgemäss auf einer mehr oder weniger nationalen Grundlage beruhen und rechtlich den Charakter eines Bundes tragen.

II. Als Bund bezeichnen wir ein aus Staaten zusammengesetztes Gemeinwesen, an dessen Willensbildung principiell alle Gliedstaaten teilzunehmen rechtlich berufen sind. Es erscheint nicht als genügend für den Begriff des Bundes, dass der Gesamtwille aus der Gesamtheit hervorgehe, nicht von aussen gesetzt werde[2]; wesentlich für denselben ist vielmehr, dass alle in dem Gemeinwesen vereinigten Staaten, wenn auch etwa mit vereinzelten Ausnahmen[3], vermöge der Rechtsordnung (Verfassung) des Gemeinwesens durch ihnen angehörige Organe an dem Gesamtorganismus, und zwar jedenfalls bei der Entstehung der für die Gesamtangelegenheiten vorzugsweise massgebenden Willensakte, beteiligt seien. Nicht dagegen ist begriffliches Erfordernis für den Bund, dass der Gesamtwille in allen seinen Bethätigungen und dass er lediglich aus den zusammenwirkenden Willen der Einzelstaaten

---

[1]) Vgl. oben S. 10, 22, 35.

[2]) Nur dies betrachtet als wesentlich G. Meyer (Staatsrechtliche Erörterungen, 1872, S. 17; Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., S. 26 und S. 31).

[3]) Eine solche Ausnahme bildete Drenthe in dem Staatenbunde der Niederlande (mein Aufsatz in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 147).

hervorgehe [1]). Gleichgültig ist endlich für den Bundesbegriff die Art der Entstehung des Staatengemeinwesens [2]). Mögen immerhin die meisten Bünde von Staaten auf dem Wege des Vertrags entstanden sein und mag daher auch die Bezeichnung „Bund“ vornehmlich für vertragsmässig begründete Staatengemeinwesen hergebracht sein, vielfach wird doch ein (wenigstens nach Ansicht der betreffenden Schriftsteller) [3]) nicht in dieser Weise entstandener Staatenverein als Bund bezeichnet, und — was als entscheidend betrachtet werden darf — es besteht kein principieller Unterschied in dem rechtlichen Wesen des durch Vertrag und des in anderer Weise entstandenen, mit Gesamtpersönlichkeit und einer Organisation der eben erörterten Art ausgestatteten Staatenvereins [4]).

Die den Bund charakterisierende Art der Organisation wird häufig als „föderative“ bezeichnet, und auch ich werde mich der Bezeichnung in diesem Sinne bedienen. Die Ausdrücke „Föderation“ und „Konföderation“ werden freilich in sehr verschiedener Bedeutung gebraucht [5]).

III. Alle uns bekannten Staatengemeinwesen, soweit sie zu irgend einer festen Ausprägung gelangt sind [6]), haben in ihrer Organisation das Bundesprincip (föderative Princip) zur Verwirklichung gebracht. Diese geschichtliche Erscheinung erklärt sich durch die Wirksamkeit von Momenten, welche für jede aus Staaten

---

1) S. auch unten III a. E.

2) Vertragsmässige Entstehung nehmen als wesentlich an insbes. Zoepfl (Grundsätze des Staatsrechts, 5. Aufl., I, S. 118—119) und H. Schulze (Lehrb. des deutschen Staatsrechts, I, S. 45).

3) So gebrauchen Laband und Jellinek, welche die Möglichkeit der vertragsmässigen Entstehung des Bundesstaats entschieden in Abrede stellen, dennoch diese herkömmliche Bezeichnung ohne Bedenken.

4) Vgl. insbes. die unten (γ, VI) folgende Erörterung über die rechtliche Entstehung des Bundesstaats.

5) Während z. B. Heffter (Heffter-Geffcken S. 201—202) als „Konföderation“ jeden Vertrag bezeichnet, durch welchen ein Staatenverein begründet wird (vgl. aber auch ib. S. 46), identifiziert Bluntschli (Das moderne Völkerrecht, 3. Aufl., S. 91) die Konföderation mit dem Staatenbund, wogegen er den Ausdruck „Föderation“ als gleichbedeutend mit „Bundesstaat“ gebraucht.

6) Insbes. das mittelalterliche Imperium Romanum hat niemals eine solche erlangt. Das frühere Deutsche Reich aber hat, zugleich mit der Umwandlung der Territorien in Staaten, in seiner Organisation das föderative Moment zur Ausprägung gebracht.

zusammengesetzte Körperschaft sich geltend machen. Jeder Staat, welcher einen höheren Gesamtwillen über sich anerkennen soll, hat das natürliche Verlangen, seinerseits wenigstens einen mitbestimmenden Einfluss auf die Bildung dieses Gesamtwillens zu üben, um so mittelbar auf die seiner unmittelbaren Bestimmung entzogenen, ihn mit betreffenden Angelegenheiten einzuwirken [1]). Mit diesem Streben stehen die vernünftigen objektiven Erwägungen im Einklang. Dem Princip der personenrechtlichen Gleichheit der Vereinsglieder entspricht es, dass dieselben sämtlich, wie in der Staatengesellschaft bei den gemeinsamen Angelegenheiten [2]), so in den Staatengemeinwesen bei den Gesamtangelegenheiten aktiv beteiligt werden. Es fallen hier aber auch diejenigen Gründe hinweg, welche vielfach für andere Gemeinwesen eine Beschränkung des Rechts der Teilnahme an der Vertretung der Gesamtheit notwendig oder rätlich machen: den berufenen Willensorganen jedes Staates sind die Einsicht und die sittliche Integrität zuzutrauen, welche als erforderlich erscheinen, um auch bei der Bildung des Gesamtwillens mitzuwirken. Dem Gesamtinteresse wäre es vielmehr nachteilig, wenn nicht diejenige staatliche Einsicht, welche in dem Organismus der einzelnen Staaten vorhanden ist, beziehungsweise erworben wird, auch innerhalb des Organismus der Gesamtheit Verwendung fände. Das Zusammenwirken der Willen der Einzelstaaten in den Gesamtangelegenheiten erscheint so als ein Ausfluss der Vereinigung ihrer Kräfte überhaupt. Endlich wären Eingriffe in die Interessen und Rechte der Einzelstaaten, sowie Konflikte zwischen den Einzelstaatsgewalten und der Centralgewalt in weit höherem Masse zu besorgen, wenn die Einzelstaaten nicht an dem Gesamtorganismus teilnähmen [3]).

Völlige Gleichheit des rechtlichen Einflusses der einzelnen Gliedstaaten auf die Gesamtangelegenheiten ist aber keine notwendige Konsequenz des Bundesgedankens. Gewisse Abstufungen des Mitbestimmungsrechts können insbesondere durch Verschiedenheit der Macht bewirkt werden; auch können einzelne Funktionen der Bundesgewalt eine zweckmässigerweise einem Einzelstaat, resp. einem Organ

---

[1]) Auf diesen Gesichtspunkt hat besonders nachdrücklich H. Ahrens (Naturrecht, 6. Aufl., II, S. 343) hingewiesen.

[2]) Oben S. 65.

[3]) Für die föderative Organisation des Bundesstaats wird dieser Gesichtspunkt nicht nur von Tocqueville und Waitz und den Anhängern ihrer Doktrin, sondern auch von principiellen Gegnern der letzteren als der allein oder hauptsächlich in Betracht kommende hingestellt.

eines Einzelstaats, anzuvertrauende einheitliche Leitung erheischen. Endlich werden, wenn der Bund zugleich die Natur eines Staates hat, auch andere Faktoren als die Einzelstaaten, resp. ihre Organe, bei der Bildung der Gesamtorgane Berücksichtigung fordern.

IV. Nicht nur die Durchführung des specifischen Bundesgedankens, sondern die gesamte rechtliche Ordnung der Staatengemeinwesen zeigt geschichtlich mannigfache Verschiedenheiten. Durchgreifend aber ist der Gegensatz zwischen Staatenbund und Bundesstaat, welcher in erster Linie auf dem verschiedenen Zwecke der Staatengemeinwesen (Bünde) beruht. In eine dieser beiden Kategorieen lässt sich jedes Staatengemeinwesen (jeder Bund) seinem Grundcharakter nach einreihen.

β. Der Staatenbund.

I. Der Staatenbund ist ein mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenem, föderativ gebildeten Organismus ausgestatteter Staatenverein, oder, wie wir kürzer sagen können, ein aus Staaten zusammengesetztes föderatives Gemeinwesen. Durch seine korporative Natur (s. II) unterscheidet er sich principiell von der Staatengesellschaft und insbesondere von dem, auf dem Gesellschaftsprincip beruhenden, Verein von Staaten mit Organsgemeinschaft. Andererseits aber ist der Staatenbund nicht selbst Staat, sondern sowohl nach seinem Zwecke und seinem sachlichen Bereiche als nach seiner rechtlichen Zusammensetzung von einem Staate wesentlich verschieden (s. III). In dem Mangel des Staatscharakters liegt das specifische Unterscheidungsmoment des Staatenbundes gegenüber dem Bundesstaate. In manchen rechtlichen Beziehungen haben sogar die Staatenbünde, unbeschadet ihrer wesentlichen Natur, eine Tendenz, sich den Staatengesellschaften zu nähern (s. IV).

Die eben bezeichneten Grundzüge treten übereinstimmend, trotz zahlreicher Abweichungen hinsichtlich der Details, in den Ordnungen derjenigen Staatenvereine hervor, welche mit Recht als Typen des Staatenbundes betrachtet zu werden pflegen. Diese sind: die Vereinigten Niederlande von 1579—1795; die nordamerikanische Konföderation von 1778—1789; die schweizerische Eidgenossenschaft von 1815—1848; der Deutsche Bund von 1815—1866.

II. Der Staatenbund ist kein blosses Rechtsverhältnis, sondern ein Gemeinwesen, also ein Rechtssubjekt, und zwar nicht nur gegenüber dritten Staaten, sondern auch gegenüber seinen Mitgliedern [1]).

1. Dass dem Staatenbunde, dessen Thätigkeit in erster Linie nach aussen sich richtet [2]), völkerrechtliche Persönlichkeit zukomme, wird auch von manchen Schriftstellern, welche demselben im Verhältnis zu den Mitgliedern den Charakter eines Gemeinwesens bestreiten, anerkannt [3]). In der That haben die Verfassungen der oben genannten geschichtlichen Staatenbünde übereinstimmend dem Bunde, beziehungsweise seinem obersten Willensorgan, wichtige völkerrechtliche Befugnisse beigelegt [4]), und alle diese Bünde haben ausgedehnte völkerrechtliche Funktionen geübt [5]). Ausdrücklich hat zudem das zweite Grundgesetz des Deutschen Bundes denselben in seinen äusseren Verhältnissen als eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht definiert [6]). Der Annahme, dass trotzdem im Staatenbunde nur eine gemeinsame Ausübung von auswär-

---

[1]) Eine kurze Uebersicht über die verschiedenen Grundauffassungen des Staatenbundes, mit Nennung ihrer Hauptvertreter, giebt mein Aufsatz in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 127—128. Neuere litterarische Nachweisungen finden sich in G. Meyers Lehrb. des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., in den Noten zu § 13.

[2]) s. unten III, 1.

[3]) So insbes. von Bake (Beschouwingen over den statenbond en den bondstaat, S. 47 ff. u. 111 ff.) und von H. Schulze (Lehrb. des deutschen Staatsrechts, I, S. 42). Dagegen dürfte Gierke, welchen G. Meyer (l. c. N. 3) ebenfalls zu den Vertretern dieser Ansicht zählt, kaum zu denselben gehören; derselbe (in Schmollers Jahrb., 1883, S. 1157—58) will, wie mir scheint, indem er die völkerrechtliche Persönlichkeit des Staatenbundes im Gegensatz zu der staatlichen des Bundesstaates betont, damit nicht bestreiten, dass dem Staatenbunde auch gegenüber seinen Mitgliedern, soweit seine völkerrechtliche Aufgabe es fordert, ein übergeordneter Gesamtwille zukomme (ähnlich Gareis in Marquardsens Handb., I, 1, S. 114—115).

[4]) Utrechter Union von 1579, Art. 9; Nordamerikanische Konföderationsartikel von 1778, Art. 9; Schweizerischer Bundesvertrag vom 7. August 1815, Art. 8; Deutsche Bundesakte, Art. 11, und Wiener Schlussakte, Art. 35 und Art. 50.

[5]) So auch die Vereinigten Niederlande das Gesandtschaftsrecht und das Vertragsrecht, obgleich diese Befugnisse dem Bunde durch die Utrechter Union nicht ausdrücklich beigelegt waren (Bake l. c. S. 49—50, 50—51).

[6]) Wiener Schlussakte, Art. 2.

tigen Hoheitsrechten der Einzelstaaten stattfinde, der Staatenbund also (auch) völkerrechtlich nur eine Gesellschaft von Staaten sei [1]), steht zunächst entgegen die Wahrnehmung, dass in den auswärtigen Beziehungen der geschichtlichen Staatenbünde nicht etwa die sämtlichen einzelnen Staaten als Handelnde auftraten, sondern vielmehr der Verein unter einem Gesamtnamen [2]). Mag man aber auch dieser Thatsache an sich keine ausschlaggebende Bedeutung beilegen [3]), so fällt sie doch stark in das Gewicht als Ausdruck der beiden charakteristischen Momente, dass in allen Staatenbünden die für die auswärtigen Angelegenheiten der Gesamtheit massgebenden Beschlüsse von der Bundesversammlung wenigstens regelmässig nach Majorität gefasst wurden [4]), und dass diese Beschlüsse, insbesondere auch sofern sie mit auswärtigen Staaten im Namen des Bundes einzugehende Verträge betrafen, keiner Ratifikation von seiten der obersten Repräsentativorgane der Einzelstaaten unterlagen.

Sind diese Ausführungen zutreffend, so muss auch folgerichtig angenommen werden, dass der Staatenbund als völkerrechtliche Persönlichkeit einer völkerrechtlichen Anerkennung bedarf [5]); ferner, dass die völkerrechtlichen Befugnisse und Verbindlichkeiten des Bundes nicht etwa Befugnisse und Verbindlichkeiten der einzelnen Gliedstaaten sind, und dass sie daher insbesondere mit dem Untergange des Bundes erlöschen [6]).

---

[1]) Diesen Standpunkt hat insbesondere Laband (in Marquardsens Handb., II, 1, S. 15, N. 2) mit grosser Schärfe geltend gemacht.

[2]) Den Gegensatz, welcher in dieser Hinsicht zwischen dem Deutschen Zollverein und dem Deutschen Bund bestand, hat H. Schulze (Lehrb. des deutschen Staatsrechts, I, S. 42) hervorgehoben.

[3]) Wenn freilich Laband (l. c.) den Gesamtnamen, unter welchem der Staatenbund völkerrechtliche Verträge abschliesst, mit der Firma einer offenen Handelsgesellschaft vergleicht, so wäre doch wohl der Vergleich mit der Firma einer Aktiengesellschaft zutreffender.

[4]) Eine Ausnahme statuierte die Utrechter Union (Art. 9) für Beschlüsse über Krieg, Waffenstillstand und Frieden.

[5]) Wenn Heffter (Europ. Völkerrecht § 93) für alle Staatenvereine das Erfordernis völkerrechtlicher Anerkennung in Abrede stellt, so übersieht er den wesentlichen Unterschied zwischen Staatenvereinen mit Rechtssubjektivität und ohne dieselbe (s. auch Geffckens Note in der 7. Ausgabe des citierten Werkes).

[6]) Speciell hinsichtlich der (als völkerrechtliche Servituten aufgefassten) Besatzungsrechte des Deutschen Bundes in den Bundesfestungen wird dies ausgeführt von H. Schulze, Die Krisis des deutschen Staatsrechts, S. 40—41,

2. Da überhaupt zwischen der äusseren Rechtsstellung und den inneren Rechtsverhältnissen einer Personenvereinigung ein notwendiger logischer Zusammenhang obwaltet [1]), so haben wir in der vorangehenden Erörterung auch schon die für die rechtliche Stellung des Staatenbundes gegenüber seinen Mitgliedern in erster Linie massgebende Art der Bildung des Bundeswillens verwerten müssen. In allen als typisch genannten Staatenbünden war als regelmässiges Organ für die Besorgung der Bundesangelegenheiten eine aus Bevollmächtigten aller [2]) Bundesglieder zusammengesetzte Bundesversammlung angeordnet, welche ihre Beschlüsse innerhalb der bestehenden Bundesverfassung der Regel nach mit Stimmenmehrheit fasste [3]) und durch dieselben die Einzelstaaten — auch die dissentierenden — endgültig verpflichtete [4]). Damit war ohne Zweifel eine Unterordnung des staatlichen Einzelwillens unter den Mehrheitswillen für den Bereich der Bundeskompetenz gegeben. Eine solche durchgreifende beziehungsweise grundsätzliche Anerkennung des Majoritätsprincips erscheint aber als ein so wesentliches Kriterium für den korporativen Charakter einer Personenvereinigung, wenigstens im öffentlichen Rechte, dass nur durch ein Zusammentreffen von anderen schwerwiegenden Momenten die Annahme, dass dennoch nur eine Gesellschaft mit korporativer Färbung vorliege, begründet werden könnte. Solche rechtliche, nur aus dem Gesellschaftsprincip erklärliche und dem Wesen einer Korporation widersprechende, Erscheinungen treten aber in der Gestaltung der geschichtlichen Staatenbünde nicht hervor [5]). Dagegen bietet uns insbesondere die Rechtsordnung des 1815 ge-

---

und von Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes, S. 5–6 und S. 48–49.

[1]) Mein Aufsatz in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 132 (N. 112) und die dort Citierten.

[2]) Eine Ausnahme bestand nur in den Vereinigten Niederlanden zu Ungunsten Drenthes.

[3]) Utrechter Union, Art. 9; Konföderationsartikel, Art. 9, al. 6; Schweizerischer Bundesvertrag von 1815, Art. 8, al. 3; Deutsche Bundesakte, Art. 7, al. 2, und besonders Wiener Schlussakte, Art. 11.

[4]) Ausdrücklich bestimmten die Konföderationsartikel (Art. 9): „Every State shall abide by the determinations of the United States in Congress assembled, on all questions which by the Confederation are submitted to them.“

[5]) Insbes. hat das angebliche Nullifikations- und Secessionsrecht jedes Bundesgliedes in keinem der typischen Staatenbünde rechtliche Anerkennung gefunden (vgl. meinen Aufsatz in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 131 u. 133).

gründeten Deutschen Bundes noch weitere Anhaltspunkte für die Auffassung des Staatenbundes als eines den Einzelwillen seiner Gliedstaaten übergeordneten Ganzen. Im Deutschen Bunde war grundgesetzlich anerkannt das Recht und die Verbindlichkeit der Bundesversammlung, die Bundesglieder eventuell durch Bundesexekution zur Erfüllung ihrer Bundespflichten anzuhalten [1]); eine solche Exekution aber, wie dieselbe auch von der schweizerischen Tagsatzung 1847 gegen die Sonderbundskantone beschlossen und durchgeführt worden ist [2]), hat den Charakter eines von einer höheren Gewalt geübten Zwanges und ist insbesondere der von einer Bundesstaatsgewalt gegen einen renitenten Gliedstaat zu verhängenden Exekution durchaus gleichartig. Ebenso war den Gliedstaaten des Deutschen Bundes durch ausdrückliche grundgesetzliche Bestimmung der Austritt aus dem Bunde schlechthin untersagt [3]); wenn aber selbst den Gliedern einer Korporation einseitiges Ausscheiden gestattet sein kann, so wird dagegen wenigstens die unbedingte Rechtspflicht der beständigen Zugehörigkeit mit dem Wesen einer Gesellschaft kaum verträglich sein.

Wie überhaupt für den Staatenbund, so erscheint es, nach den eben gegebenen Ausführungen, insbesondere für den Deutschen Bund als unzutreffend, wenn derselbe grundgesetzlich [4]) als ein völkerrechtlicher Verein [5]) und speciell für seine inneren Verhältnisse als eine Gemeinschaft selbständiger Staaten mit (blossen) Vertragsrechten und Vertragsobliegenheiten (der letzteren) definiert wurde; dieser Legaldefinition kann aber um so weniger massgebende Bedeutung zukommen, als dasselbe Grundgesetz, und zwar ohne Unterscheidung zwischen äusseren und inneren Verhältnissen des Bundes, einen Gesamtwillen des Bundes statuierte und die Bundesversammlung als

---

[1]) Wiener Schlussakte, Art. 31—34 (Bundesexekutionsordnung vom 3. August 1820).

[2]) J. Meyer, Geschichte des schweizerischen Bundesrechts, II, S. 75 ff.; Blumer-Morel, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts, I, S. 113 ff.

[3]) Wiener Schlussakte, Art. 5. — Auch die ebendaselbst vorausgesetzte Unauflöslichkeit des Bundes ist, falls dadurch selbst den übereinstimmenden Einzelwillen aller Bundesglieder die auflösende Kraft abgesprochen werden sollte, mit dem Wesen einer Gesellschaft unvereinbar.

[4]) Wiener Schlussakte, Art. 2.

[5]) Wenigstens wenn durch diesen Ausdruck ein Verein von völkerrechtlicher Konstruktion bezeichnet werden sollte.

das verfassungsmässige Organ dieses Gesamtwillens (resp. der Gesamtheit) bezeichnete [1]).

III. Der Staatenbund ist demnach ein Gemeinwesen; aber er ist kein Staatswesen. Ihm fehlt nicht nur der allseitige Zweck und die allseitige Zuständigkeit, sondern auch das persönliche Substrat des Staates.

1. Der Zweck des Staatenbundes beschränkt sich auf einzelne bestimmte Seiten des allgemeinen Staatszwecks, und dieser Specialität des Zweckes entspricht naturgemäss auch eine auf einen positiv bestimmten Kreis von Befugnissen dauernd beschränkte Kompetenz.

In erster Linie hatten alle Staatenbünde die Aufgabe, den vereinigten Staaten resp. dem gesamten Bundesgebiete Schutz gegen auswärtige Angriffe zu gewähren [2]); damit stand im engsten Zusammenhange die Sicherung eines dauernden Friedenszustandes unter den Gliedstaaten, beziehungsweise der Schutz auch gegen innere, die Sicherheit des gesamten Bundes bedrohende Unruhen [3]). Durch diese Hauptzwecke des Bundes war auch im wesentlichen seine Zuständigkeit bedingt und begrenzt [4]). Nur ausnahmsweise wurden

---

[1]) Wiener Schlussakte, Art. 7 und Art. 10. Vgl. auch über die principielle Bedeutung dieser Bestimmungen, sowie ähnlicher in den nordamerikanischen Konföderationsartikeln und in dem schweizerischen Bundesvertrage von 1815 enthaltener, Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte, I, S. 41—42.

[2]) Utrechter Union, Eingang und Art. 1—3; Konföderationsartikel, Art. 3; Schweizerischer Bundesvertrag von 1815, Art. 1; Deutsche Bundesakte, Art. 2, und Wiener Schlussakte, Art. 1.

[3]) Die Deutsche Bundesakte Art. 2 bezeichnete als Bundeszweck neben der Erhaltung der äusseren auch die der inneren Sicherheit Deutschlands; ebenso der schweizerische Bundesvertrag von 1815 neben dem Schutz nach aussen die Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern. Die Utrechter Union bezweckte nach dem Eingang und Art. 1 (vgl. auch Art. 16) nicht nur Abwehr auswärtiger Angriffe, sondern auch Verhinderung jeder Spaltung oder Gewaltthätigkeit zwischen den vereinigten Provinzen oder ihren Gliedern. Wenn die Konföderationsartikel (Art. 3) neben der gemeinsamen Verteidigung der vereinigten Staaten und der Sicherung ihrer Freiheiten auch die Förderung ihrer allgemeinen Wohlfahrt als Bundeszweck hinstellten, so erhielt doch der Bund eine hierauf gerichtete Kompetenz nur in sehr geringem Masse.

[4]) Wiener Schlussakte, Art. 3.

dem Bunde einzelne weitergehende Befugnisse, insbesondere ein Recht des Eingreifens in innere Verhältnisse der Gliedstaaten, beigelegt [1]). War hiernach die Bundeszuständigkeit auf einzelne bestimmte Richtungen des Staatslebens beschränkt, so stand auch dem Bunde nicht etwa das Recht zu, selbst seine Kompetenz durch Majoritätsbeschluss zu erweitern, sondern zu jeder Ausdehnung der Bundeskompetenz war die Uebereinstimmung sämtlicher Bundesglieder erforderlich, sei es in Gestalt eines neuen Vertrages [2]) oder eines einstimmigen Beschlusses der Bundesversammlung [3]) oder einer einstimmigen Ratifizierung eines (Majoritäts-) Beschlusses der Bundesversammlung von seiten der Einzelstaaten [4]).

Einem Gemeinwesen aber, dessen Zuständigkeit dauernd auf gewisse Funktionen beschränkt ist, kann der begriffliche Charakter eines Staates nicht zukommen.

2. Der Staatenbund ist ein aus Staaten zusammengesetztes Gemeinwesen, ein mit Gesamtpersönlichkeit ausgestatteter Verein von Staaten; er ruht auf der Gesamtheit der in ihm vereinigten Staaten, seine Glieder sind die einzelnen ihm angehörigen Staaten. Er ist aber nicht auch ein Gemeinwesen (mit Gesamtpersönlichkeit ausgestatteter Verein) von einzelnen Menschen; er hat daher kein Gesamtvolk zu seinem Substrate, keine Menschen als Glieder. Demgemäss steht er, wenigstens principiell, zu den Bürgern der Gliedstaaten in keinem direkten Verhältnis. An seinem Organismus haben nur die Gliedstaaten einen aktiven Anteil; ebenso werden andererseits durch seine Befehle unmittelbar nur die einzelnen Staaten verpflichtet [5]). Daher giebt es insbesondere

---

[1]) Hierher gehören vor allem die „besonderen Bestimmungen“ (Art. 12 bis 19) der deutschen Bundesakte; ferner z. B. Art. 7, 11 und 12 des schweizerischen Bundesvertrags von 1815.

[2]) Dies war für die schweizerische Eidgenossenschaft von 1815 anzunehmen, weil der Grundvertrag gar keine Bestimmung über Verfassungsänderungen enthielt.

[3]) Ein solcher war erforderlich nach der Utrechter Union Art. 22 sowie nach dem Recht des Deutschen Bundes (Deutsche Bundesakte, Art. 7; Wiener Schlussakte, Art. 13).

[4]) Konföderationsartikel, Art. 13.

[5]) Die Unterordnung der Gliedstaaten unter die Bundesgewalt innerhalb der Sphäre der Bundeskompetenz ist mit Bezug auf den Deutschen Bund nachdrücklich hervorgehoben worden von G. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., § 41 (bes. Anm. 15); vgl. auch Haenel, Studien, I, S. 42.

keine unmittelbar für die Unterthanen der Gliedstaaten verbindlichen Bundesgesetze[1]; soweit der Bund ausnahmsweise berechtigt ist, Beschlüsse, durch welche der Rechtskreis der Individuen bestimmt werden soll, zu fassen, bedürfen doch diese Beschlüsse, um die einzelnen Staatsangehörigen zu verpflichten, der Vermittelung der Einzelstaaten und zwar an sich mit Beobachtung aller für die Gültigkeit und Verbindlichkeit von Landesgesetzen bestehenden rechtlichen Erfordernisse[2]. Auch die materiellen Mittel, deren der Bund für die Erfüllung seiner Aufgaben bedarf, kann er principiell nur von den Einzelstaaten beziehen, weil er den einzelnen Menschen unmittelbar positive Leistungen aufzuerlegen nicht berechtigt ist.

Diese Grundsätze haben in allen von uns als massgebend für die Theorie betrachteten Staatenbünden gegolten, wenn auch mit einzelnen Modifikationen und Ausnahmen[3]. So setzten zahlreiche deutsche Landesverfassungen zur Zeit des Deutschen Bundes fest, dass die Bundesbeschlüsse durch blosse landesherrliche Verkündigung für die Staatsangehörigen verbindliche Kraft erhielten[4]. In gewissen Fällen waren nach dem Recht des Deutschen Bundes die beteiligten Individuen (beziehungsweise Korporationen) berechtigt, sich mit einer Beschwerde an die Bundesversammlung zu wenden[5]. Die oberste militärische Leitung der Kontingente der Einzelstaaten stand in allen Staatenbünden wenigstens im Kriege Bundesorganen zu[6]; die Vereinigten Niederlande hatten zudem neben den Kontingenten nur von der Gesamtheit abhängige geworbene Truppen[7]. Gewisse Abgaben wurden durch ein Bundesorgan der Vereinigten Niederlande für einen bestimmten Bundeszweck (Bestreitung der Kosten der Kriegsflotte) unmittelbar von den einzelnen Bürgern erhoben[8]; ähnlich bezog die schweizerische Eidgenossenschaft nach

---

[1]) Im Verhältnis zu den Einzelstaaten aber können Bundesbeschlüsse, welche für dieselben verpflichtende Normen sanktionieren, als „Bundesgesetze“ bezeichnet werden.

[2]) So richtig G. Meyer l. c. § 46.

[3]) Zu weit geht Haenel (l. c. S. 42—43), wenn er sagt: „Jede direkte Beziehung zwischen dem Bunde und den Unterthanen, Behörden und Beamten der einzelnen Staaten ist ausgeschlossen.“

[4]) Citate bei G. Meyer l. c. § 46 Anm. 6.

[5]) Wiener Schlussakte, Art. 29, 53, 60, 63.

[6]) Jellinek l. c. S. 185—186.

[7]) Bake l. c. S. 91—92.

[8]) Bake S. 89.

dem Bundesvertrage von 1815 Eingangszölle, deren Erhebung allerdings den Grenzkantonen anvertraut wurde, zur Bildung einer Kriegskasse [1]). Alle diese rechtlichen Erscheinungen aber sind keineswegs geeignet, das Princip, dass der Staatenbund nur in einem mittelbaren Verhältnis zu den einzelnen Menschen stehe, aufzuheben oder auch nur in Frage zu stellen.

Im Begriff des Staates aber liegt, dass derselbe unmittelbar aus Menschen besteht und demgemäss auch diese unmittelbar durch seine Befehle zu verpflichten die rechtliche Möglichkeit hat [2]).

IV. Der Staatenbund entbehrt nicht nur des Staatscharakters, sondern er zeigt auch erfahrungsmässig die leicht erklärliche Tendenz, seinen Charakter als höhere Gesamtperson gegenüber seinen Mitgliedern nur in geringem Masse zur Ausprägung zu bringen, und nähert sich dadurch in der That einer (organisierten) Staatengesellschaft. Da der Staatenbund nur in einzelnen bestimmten Richtungen zu wirken berufen ist, findet auch nur in einzelnen bestimmten Beziehungen eine Unterordnung der Gliedstaaten unter den Gesamtwillen statt. Wenngleich also die Souveränetät der Einzelstaaten im Staatenbunde nur eine eingeschränkte ist, so bildet sie doch die rechtlich anerkannte Regel, und es liegt daher nahe, auch in der Ordnung der Bundesverhältnisse den Einzelsouveränetäten eine möglichst weitgehende Geltung zu gewähren. Dieser Gesichtspunkt wird praktisch um so stärker sich durchsetzen können, weil ein Staatenbund regelmässig [3]) nur durch Vertrag seiner künftigen Glieder entsteht, und weil nicht, wie im Bundesstaate, neben der Unterlage der Einzelstaaten ein anderes einheitlicheres Fundament gegeben ist.

Ausflüsse und Belege der hervorgehobenen Tendenz können in beträchtlicher Zahl den staatenbündischen Verfassungen entnommen werden. Zunächst wird das Fehlen einer Zwangsdrohung gegen Einzelstaaten, welche ihre Bundespflichten verletzen, in den Grundverträgen der Mehrzahl der Staatenbünde [4]) sich auf den Wunsch,

---

[1]) Bundesvertrag vom 7. August 1815, Art. 3.

[2]) Hierauf ist in der Erörterung über den Bundesstaat näher zurückzukommen.

[3]) Eine Entstehung durch Gesetz ist kaum denkbar, wohl aber eine Entstehung durch Gewohnheitsrecht.

[4]) Eine solche findet sich nur in der Verfassung des Deutschen Bundes (s. oben II, 2).

die Souveränetätsempfindungen der Einzelstaaten möglichst zu schonen, mit grosser Wahrscheinlichkeit zurückführen lassen [1]). Als positiver Ausdruck der Souveränetätsneigungen der Einzelstaaten ist anzusehen, dass die letzteren in der deutschen Bundesakte [2]) und in der schweizerischen Bundesverfassung von 1815 [3]) schlechthin als souverän bezeichnet wurden. In zwei Momenten aber zeigen die Grundordnungen aller Staatenbünde wesentlich übereinstimmend eine für die Stellung der Einzelstaaten im und zum Bunde wichtige, wenngleich durch den Begriff des Staatenbundes nicht gebotene, Berücksichtigung der Souveränetät der Bundesglieder: in der Organisation des Bundes und in der den Einzelstaaten ungeschmälert verbleibenden Kompetenzfülle.

1. Jedem Gliedstaate wird ein möglichst ausgedehnter und massgebender Einfluss auf die Bundesangelegenheiten gewährt. Demzufolge wird nicht nur das regelmässige Organ des Bundes, die Bundesversammlung [4]), aus Delegierten sämtlicher Bundesglieder gebildet, sondern es sind auch die Mitglieder der Bundesversammlung von ihren Auftraggebern unbedingt abhängig, insbesondere zur Einholung von Instruktionen verpflichtet [5]). Wenn nicht, wie in den Staatenbünden der Vereinigten Niederlande, der schweizerischen Kantone, der nordamerikanischen Staaten, allen Bundesgliedern gleiches Stimmrecht zusteht [6]), so ist doch wenigstens, wie im Deutschen Bunde [7]), bei der Stimmenverteilung nur eine verhältnismässig geringe Rücksicht auf die Machtunterschiede genommen, so dass auch den kleineren und kleinsten Staaten ein erhebliches Stimmgewicht zukommt. Nicht nur für Erweiterungen der Bundes-

---

[1]) Ist doch aus einem ähnlichen Grunde die Sequestrationsdrohung des Art. 19 der norddeutschen Bundesverfassung in die deutsche Reichsverfassung nicht aufgenommen.

[2]) Eingang und Art. 1.

[3]) Art. 1.

[4]) Es ist nicht nötig, dass dieses Organ ein ständiges sei (die Tagsatzung der schweizerischen Eidgenossenschaft von 1815 trat nur von Zeit zu Zeit zusammen, ebenso die Generalstaaten der Niederlande bis 1595).

[5]) Vgl. Bake l. c. S. 70—71.

[6]) Utrechter Union, Art. 9 (vgl. Bake S. 107—108); Konföderationsartikel, Art. 5; Schweizerischer Bundesvertrag von 1815, Art. 8 (s. jedoch hinsichtlich der Halbkantone Dubs, Das öffentl. Recht der schweizer. Eidgenossenschaft, II, S. 52).

[7]) Deutsche Bundesakte, Art. 4 und 6.

kompetenz, sondern überhaupt für jede Verfassungsänderung ist Unanimität der Einzelstaaten erforderlich[1]); auch in manchen anderen Angelegenheiten von grosser Bedeutung können Beschlüsse nur mit Einstimmigkeit oder mit erhöhter Majorität gefasst werden[2]). Das Bedürfnis einer einheitlichen Leitung wird, wenn überhaupt, regelmässig nur in der Art berücksichtigt, dass einem einzelnen Staate (respektive mehreren abwechselnd) ein geschäftliches Direktorium zusteht[3]).

Eine Gesamtvolksvertretung neben dem aus Bevollmächtigten der Regierungen gebildeten Bundesorgan ist schon durch die Nichtexistenz eines Gesamtvolkes im Staatenbunde ausgeschlossen. Zulässig wäre allerdings, wenn die Einzelstaaten konstitutionelle Monarchieen sind, eine aus Delegierten der Landesvertretungen gebildete Volksvertretung für Bundesangelegenheiten[4]); aber auch im Deutschen Bunde ist eine solche, wenngleich mehrfach geplant[5]), nicht zustande gekommen. Durch eine derartige Institution würde, sofern die Mitglieder nach eigener Ueberzeugung stimmten, die Unterordnung der Einzelstaaten unter den Bundeswillen stärker, als es bisher in der Organisation der Staatenbünde geschehen ist, zur Geltung gebracht werden.

2. Diejenigen Zweige der Staatsthätigkeit, welche in den Bereich der Bundeskompetenz fallen, sind dennoch den Einzelstaaten nicht entzogen; diese haben vielmehr eine mit den Befugnissen des

---

[1]) Die oben (S. 89 Anm. 3 u. 4) citierten Bestimmungen beziehen sich auf jede Veränderung der Grundverträge (in betreff der Verfassungsänderungen in der schweizerischen Eidgenossenschaft von 1815 s. ebendas. Anm. 2).

[2]) Utrechter Union, Art. 9, 11, 21; Konföderationsartikel, Art. 9, al. 6, Art. 10 u. 11; Schweizerischer Bundesvertrag von 1815, Art. 8, al. 3 und Art. 9; Deutsche Bundesakte, Art. 7, al. 2 und 3, und Wiener Schlussakte, Art. 6 und Art. 12—15.

[3]) Nur einen solchen rechtlichen Charakter hatte insbesondere der beständige Vorsitz Oesterreichs bei der deutschen Bundesversammlung (Deutsche Bundesakte, Art. 5), sowie die zwischen den Kantonen Zürich, Bern und Luzern wechselnde Vorortschaft in dem schweizerischen Bunde von 1815 (Bundesvertrag, Art. 10. Vgl. aber auch Blumer-Morel, I, S. 51).

[4]) G. Waitz, Politik, S. 157—159. Wenn Bake (l. c. S. 73—76) die Möglichkeit irgend einer Volksvertretung neben der Bundesversammlung eines Staatenbundes entschieden bestreitet, so beruht diese Polemik wesentlich auf seiner Auffassung des Staatenbundes als eines rein völkerrechtlichen Gebildes.

[5]) O. Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, 2. Aufl., S. 236 ff.

Bundes konkurrierende Zuständigkeit insbesondere auch auf dem Gebiete der auswärtigen Politik [1]). Nur hinsichtlich der Ausübung gewisser Hoheitsrechte, insbesondere der auswärtigen in Angelegenheiten von politischer Bedeutung, unterliegen sie bundesrechtlichen Beschränkungen, welche eine Gefährdung des Gesamtinteresses verhüten sollen [2]). Selbst wenn der Gebrauch eines Hoheitsrechts von seiten der Einzelstaaten als überwiegend bedenklich erscheint, wird doch das Recht den Staaten belassen und bloss seine Ausübung in den einzelnen Fällen einer Genehmigung von seiten der Gesamtheit unterworfen [3]). Nur ganz vereinzelt finden wir in den staatenbündischen Verfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der nordamerikanischen Konföderation Bestimmungen, wodurch dem Bunde ein Hoheitsrecht als ausschliessliches zugewiesen wurde [4]).

V. Trotz der korporativen Natur des Staatenbundes kommt dieser Art der Vereinigung von Staaten nur geringe Wirksamkeit und Festigkeit zu [5]). Indem der Staatenbund seinem Begriff und Wesen nach Staaten beherrschen soll, aber für sein Wollen und Handeln durchaus auf die Bereitwilligkeit wenigstens des überwiegenden Teils dieser Staaten, den Gesamtzweck auch auf Kosten ihrer Partikularinteressen zu fördern, angewiesen ist, kann seine Leistungsfähigkeit nur eine schwache sein; je mehr zudem naturgemäss in seiner Struktur und insbesondere in seiner Organisation die Wahrung der Selbständigkeit jedes einzelnen Gliedstaats zur Geltung gelangt, desto weniger wird er imstande sein, eine kräftige Thätigkeit zu entfalten. Andererseits ist gerade für den Schutz nach aussen, welchen der Staatenbund in erster Linie bezweckt, eine

---

[1]) Nachweisungen hinsichtlich des Gesandtschaftsrechts, des Vertragsrechts und des Kriegsrechts giebt Bake l. c. S. 53—62.

[2]) Vgl. z. B. die Bestimmungen der deutschen Bundesakte, Art. 11, al. 2—4.

[3]) Vgl. insbes. die Konföderationsartikel, Art. 6.

[4]) So gaben die Konföderationsartikel (Art. 9, al. 4) dem Kongress die ausschliessliche Befugnis, das Münz-, Mass- und Gewichtssystem zu bestimmen; ferner ausschliessliche Kompetenz in betreff des Postverkehrs zwischen den Staaten und hinsichtlich der Beziehungen zu den unabhängigen Indianerstämmen. Nach dem schweizerischen Bundesvertrage von 1815 (Art. 8, al. 3) hatte die Tagsatzung allein das Recht, Bündnisse mit auswärtigen Staaten zu errichten.

[5]) Mit seltener Einmütigkeit heben alle kompetenten Beurteiler der modernen Staatenbünde deren Schwäche und Leistungsunfähigkeit hervor.

starke Konzentration der Willen und der Kräfte in besonders hohem Masse Bedürfnis. Ein seiner Aufgabe auch nur in annäherndem Masse genügender Staatenbund hat daher niemals bestanden und wird voraussichtlich niemals bestehen. Völlig unvermögend aber ist der Staatenbund infolge seines beschränkten Zwecks und weil ihm der unmittelbare Zusammenhang mit den einzelnen Menschen, beziehungsweise mit der Gesamtheit der Angehörigen seiner Gliedstaaten, fehlt, die Bedürfnisse einer nationalen Gemeinsamkeit auf die Dauer zu befriedigen; und doch wird andererseits nach dem Zeugnis der Geschichte selbst ein so loses bündisches Gemeinwesen nur da sich bilden, wo das Band gemeinsamer Nationalität die Bevölkerungen einer Mehrzahl von Staaten mit einander verknüpft oder wo aus verschiedenen Menschengruppen eine neue Nationalität sich zu entwickeln beginnt. Insofern erscheint allerdings geschichtlich der Staatenbund als Vorbereitung einer engeren, den natürlichen Anforderungen einer Nation entsprechenden Einigung, insbesondere eines Bundesstaates.

γ. Der Bundesstaat.

I. Kaum ein anderes Problem hat in dem Masse die deutsche Staatsrechtswissenschaft [1]) beschäftigt, wie die Feststellung des Begriffs und Wesens der Vereinigungsform, welche in durchaus zutreffender Weise als Bundesstaat bezeichnet zu werden pflegt [2]).

1. Der Bundesstaat ist zugleich Bund und Staat; er ist also, wenn wir die in unseren bisherigen Erörterungen gegebenen Entwickelungen dieser Begriffe [3]) zu Grunde legen, einerseits ein aus Staaten zusammengesetztes, föderativ organisiertes, Gemeinwesen, und andererseits ein aus Menschen zusammengesetztes Gemeinwesen mit einer principiell alle Zwecke des menschlichen Lebens umfassenden Aufgabe und Zuständigkeit. Der Begriff des Bundesstaats

---

[1]) Eine dogmengeschichtliche Uebersicht der bis zum Jahre 1874 hervorgetretenen Bundesstaats-Litteratur giebt mein Buch „Der Bundesstaat“, Abt. I. Die wichtigeren Schriften aus der neuesten Zeit sind aufgeführt von G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., § 13, Anm. 1.

[2]) Entstanden scheint diese Bezeichnung in der Rheinbundszeit zu sein (s. mein in der vorigen Note genanntes Buch, S. 33—34 und S. 36).

[3]) S. bes. oben S. 2 ff. und S. 79 ff.

ist nicht aus einzelnen dem Begriff des Bundes und anderen dem Begriff des Staates angehörigen Momenten gebildet, sondern er vereinigt in sich alle wesentlichen Merkmale des Bundes und ebenso des Staates. Die beiden Seiten seines Wesens sind aber auch nicht etwa nur äusserlich mit einander verknüpft, sondern sie sind zu einer einheitlichen Gestaltung verschmolzen; in ihrer Verbindung bedingen und beschränken sie sich wechselseitig. Der Bundesstaat, dessen Wesen rein und voll zur Verwirklichung kommt, wird daher auch nicht in einer Beziehung Bund, in der anderen Staat sein, sondern in jeder Beziehung — insbesondere in seinem Zwecke und in seiner Kompetenz, in dem Kreis der seiner Gewalt unterworfenen Personen und in der Art der Beschaffung seiner Mittel, endlich in seiner Organisation — die ihm charakteristische Doppelnatur ausprägen [1]). Eben durch diese Doppelnatur unterscheidet er sich begrifflich einerseits von dem Staatenbunde, welcher nur Bund, aber nicht selbst Staat ist, wie andererseits von dem einfachen Staate (Einheitsstaate), welcher nicht zugleich Bund sein kann, da für seine Mitglieder überhaupt nur eine staatliche Vereinigung und Organisation besteht.

Die Glieder des Bundesstaats aber sind, gleich dem Ganzen, wirkliche Staaten, denn auch ihnen kommt eine principiell alle Seiten des menschlichen Lebens umfassende eigene Aufgabe und Kompetenz zu.

2. Aus dieser Begriffsbestimmung und allgemein rechtlichen Charakteristik des Bundesstaates erhellen schon, wenigstens in ihren Umrissen, die hauptsächlichen Abweichungen meiner Theorie von den in neuester Zeit, insbesondere seit der Errichtung des gegenwärtigen Deutschen Reiches, hervorgetretenen mannigfaltigen Konstruktionsversuchen. In einem principiellen Gegensatze zu der hier vertretenen Auffassung stehen zunächst diejenigen Ansichten, welche die Staatsnatur der Glieder des Bundesstaates in Abrede stellen [2]), beziehungsweise die Gesamtheit und die Glieder nur als

---

[1]) In der berühmten Nummer 39 des „Federalist" hat Madison die teils „nationale", teils „föderale" Natur der nordamerikanischen Unionsverfassung scharf hervorgehoben; jedoch scheint er nicht für erforderlich gehalten zu haben, dass beide Principien neben einander in Bezug auf jede Hauptseite des neuen Gemeinwesens zur Geltung kommen.

[2]) So H. v. Treitschke in seinem Aufsatz „Bund und Reich" (Preus-

Faktoren eines Staatswesens betrachten [1]. Aber auch diejenigen Schriftsteller, welche den Staatscharakter sowohl der Gesamtheit als der Teile des Bundesstaates behaupten, entfernen sich doch, wie mir scheint, durchgängig insoweit von dem richtigen Wege, als sie in der Auffassung des Gesamtstaates das Erfordernis des unmittelbaren Zusammenhangs mit dem Volke [2] oder dasjenige der wenigstens principiell allseitigen Zuständigkeit nicht anerkennen [3], oder als sie den Einzelstaaten aus unzureichenden Gründen die Staatseigenschaft beilegen [4]. Ebenso scheinen mir die neueren Bundesstaatslehren fast sämtlich in der Würdigung des föderativen Organisationsprincips fehlzugehen, indem sie demselben entweder keine

sische Jahrbücher, Bd. XXXIV, S. 513 ff., bes. S. 527—529); Zorn (Staatsrecht des Deutschen Reiches, I, S. 46 ff., bes. S. 59—60; Zeitschr. f. d. ges. Staatsw., Bd. XXXVII, S. 292 ff., bes. S. 314 ff.); Bake (l. c. S. 163 ff.).

[1] So Haenel (Studien zum deutschen Staatsrechte, I, S. 63 ff.), indem er freilich andererseits (l. c. S. 66) den Gesamtstaat mit dem Bundesstaat (welchen er S. 63 als Totalität von Gesamtstaat und Einzelstaaten bestimmt hat) identifiziert und auch (S. 66) die Einzelstaaten „nach der Weise eines Staates" staatliche Aufgaben vollziehen lässt. Aehnlich nimmt Gierke (in Schmollers Jahrbuch, 1883, S. 1167 ff.) an, dass der Gesamtstaat und die Einzelstaaten in ihrer Zusammengehörigkeit Subjekt einer der Substanz nach ungeteilten Staatsgewalt bilden, vindiziert aber dennoch sowohl dem Ganzen als den Teilen wirkliche staatliche Persönlichkeit. Als Vorläufer dieser Auffassungen kann F. v. Gagern betrachtet werden (mein Bundesstaat, I, S. 54 ff., bes. S. 56).

[2] Die Ansicht, dass der Bundesstaat seinem Wesen nach nur aus Staaten unmittelbar zusammengesetzt sei, ist bekanntlich von Laband (Staatsrecht des Deutschen Reiches, bes. I, S. 70 ff.) aufgestellt worden. Andere Schriftsteller, welche eine unmittelbare Herrschaft der Staatsgewalt über die einzelnen Menschen wenigstens nicht für ein Essentiale des Bundesstaates erachten, nennt G. Meyer, Lehrb. cit., § 14 Anm. 3.

[3] So G. Meyer (l. c. S. 31—32); Rosin (in den Annalen des Deutschen Reichs, 1883, S. 304—305); Gierke (l. c. S. 1164 Anm. 1).

[4] So G. Meyer (l. c. S. 6—7 und S. 26), weil dieselben befugt seien, politische Aufgaben nach eigenen Gesetzen zu erfüllen und ihre Organisation durch eigene Gesetze zu regeln (vgl. oben S. 12 N. 1); Liebe (Staatsrechtl. Studien, I, S. 30 ff.; Zeitschr. f. d. gesamte Staatsw., Bd. 38, S. 638 ff.) und Jellinek (l. c. S. 40 ff., 277—278, 306 ff.), weil sie Hoheitsrechte zu eigenem Rechte, beziehungsweise zu unkontrollierbarer Ausübung, hätten (vgl. meine kritischen Erörterungen in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 96 ff., S. 151 ff.); Rosin (l. c. S. 291—292 und S. 302) und O. Mejer (Einl. in das deutsche Staatsrecht, 2. Aufl., S. 27—28), weil ihnen nationale Aufgaben zukämen (vgl. oben S. 14 N. 1); Gierke (l. c. S. 1169—70), weil sie Mitträger der souveränen staatlichen Totalgewalt seien.

essentielle Bedeutung für den Bundesstaatsbegriff zuerkennen[1]) oder andererseits eine mit der Doppelnatur des Bundesstaates nicht verträgliche einseitig massgebende Bedeutung zuschreiben[2]).

Die Elemente der richtigen Konstruktion des Bundesstaats finden sich zum grössten Teile bereits in den Ausführungen, welche vor dem Jahre 1848, in Opposition gegen den deutschen Staatenbund von 1815, Pfizer und Welcker veröffentlichten[3]). Nur zu sehr sind dieselben durch die lange Zeit hindurch herrschende, jetzt wissenschaftlich überwundene Lehre Tocquevilles und Waitz'[4]) von der Gewaltenteilung im Bundesstaate zurückgedrängt worden. Freilich bedürfen sie in beträchtlichem Masse der Ergänzung und vor allem schärferer juristischer Präcisierung und Begründung.

3. Jede Theorie des Bundesstaates wird die zu ihrem Aufbau erforderlichen positivrechtlichen Materialien möglichst gleichmässig den Rechtsordnungen und insbesondere den Verfassungsurkunden der drei Gemeinwesen zu entnehmen haben, welche mit Recht von fast allen überhaupt den Bundesstaatsbegriff anerkennenden und näher mit demselben befassten Publizisten als Verkörperungen des Bundesstaatsgedankens betrachtet werden: der nordamerikanischen Union; der schweizerischen Eidgenossenschaft in der Gestaltung, welche sie durch die Bundesverfassungen von 1848 beziehungsweise 1874 erhalten hat; und dem neuen Deutschen Reiche[5]). Die mannigfachen Verschiedenheiten, welche

[1]) So G. Meyer (l. c. S. 31, vgl. oben S. 80 N. 2); H. Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechts, I, S. 47; Jellinek (l. c. S. 284 ff.; vgl. meinen Aufsatz in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 154 ff.); Rosin (l. c. S. 304); Gierke (l. c. S. 1161).

[2]) So insbes. Laband (Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 72 und 81—83), welcher es, wenn auch nicht konsequent (s. S. 82 unten), für ein Essentiale des Bundesstaates erklärt, dass die Bundesstaatsgewalt der Gesamtheit der Gliedstaaten zustehe. Ihm hat sich angeschlossen O. Mejer (l. c. S. 23).

[3]) Den wesentlichen Inhalt der Erörterungen Pfizers und Welckers habe ich in meinem „Bundesstaat“, I, S. 57—65, wiedergegeben.

[4]) Einen Abriss der Doktrin Tocquevilles giebt mein Bundesstaat, I, § 9; ebendaselbst in § 10 habe ich die in den Hauptzügen durch Tocqueville bestimmte Abhandlung von Waitz über „das Wesen des Bundesstaates“ analysiert.

[5]) Immerhin ist die Zahl derjenigen Schriftsteller, welche dem neuen Deutschen Reiche die Charakterisierung als Bundesstaat verweigern, keine ganz geringe. Zu den von G. Meyer, Lehrb. § 71, Anm. 2, genannten sind hinzuzufügen insbes.: Bake (l. c. S. XVII—XIX); Bluntschli (Lehre vom modernen

uns in den Verfassungen dieser drei realen Bundesstaaten entgegentreten, und insbesondere die verhältnismässig tiefgreifenden Differenzen, welche unleugbar zwischen dem Gesamtstaatsrecht der beiden republikanischen Bundesstaaten einerseits und den staatsrechtlichen Institutionen unseres hauptsächlich aus Monarchieen zusammengesetzten und historisch-politisch durch das Uebergewicht eines monarchischen Einzelstaats wesentlich bestimmten neuen Reiches auf der anderen Seite bestehen, sind besonders geeignet, die möglichen Modalitäten, beziehungsweise auch Anomalieen, in der Verwirklichung der Bundesstaatsidee zur Anschauung zu bringen. Neben diesen drei modernen Bundesstaaten ist jedoch auch das alte Deutsche Reich in seiner durch den Westfälischen Frieden festgestellten Form für unsere näheren Erörterungen über das Wesen des Bundesstaats Gegenstand der Beachtung; denn dasselbe erscheint als eine vielfach eigentümliche, allerdings mit beträchtlichen Unvollkommenheiten behaftete, Realisierung des Bundesstaatsgedankens [1].

II. Wie für jede Gesamtperson, so ist auch für den Bundesstaat der Zweck das für sein Wesen centrale Moment.

1. Betrachten wir den Zweck des Bundesstaates aus dem Gesichtspunkte der Staatsnatur dieses Gemeinwesens, so ist derselbe notwendigerweise identisch mit dem Zweck des Staats überhaupt: der Bundesstaat erstrebt, wie der Staat insgemein, Förderung aller hilfsbedürftigen Interessen der in ihm vereinigten Menschen. Gehen wir dagegen aus von der Natur des Bundesstaates als eines Vereins von Staaten, so stellt sich als sein Zweck dar allseitige Ergänzung der Gliedstaaten. Diese beiden Zweckbestimmungen widersprechen sich keineswegs [2], sondern es erhält

Staat, I, S. 310; Europ. Völkerrecht, 3. Aufl., S. 91—92); v. Bulmerincq (l. c. S. 194); F. v. Martens (l. c. I, S. 241—242). Dagegen scheint v. Sarwey (Staatsrecht des Königreichs Württemberg, I, S. 31 ff.) nur eine unbedingte Anwendung des wissenschaftlichen Bundesstaatsbegriffs auf das gegenwärtige Deutsche Reich ablehnen zu wollen.

[1]) Den Beweis für diese Behauptung haben die folgenden Ausführungen zu erbringen.

[2]) Indem ich allseitige Ergänzung der Gliedstaaten als das gemeinsame Interesse der letzteren im Bundesstaate auffasse, kann ich nicht mit Gareis (in Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechts, I, 1, S. 108) einen möglichen Widerspruch zwischen den eigenen Interessen des Bundesstaates und den gemeinsamen Interessen der Gliedstaaten anerkennen.

nur durch ihre Verbindung die Subsidiarität, welche das vernunftgemässe Korrelat und die unentbehrliche Schranke der Universalität des Staatszweckes bildet [1]), für den Bundesstaat eine erhöhte und erweiterte Bedeutung. Den Gliedstaaten fällt zunächst die Erfüllung der staatlichen Aufgabe anheim, und der Gesamtstaat ist nur so weit (so weit aber auch in jeder Beziehung) zur Verwirklichung des Staatszwecks berufen, als diesem durch die Gliedstaaten keine genügende Befriedigung zu teil wird. Durch seine Universalität unterscheidet sich der Zweck des Bundesstaates wesentlich von dem auf Förderung einzelner bestimmter Interessen beschränkten Zwecke des Staatenbundes; der Zweck des einfachen Staates ist insofern von dem des Bundesstaates wesentlich verschieden, als dem einfachen Staate die alleinige Erfüllung des Staatszwecks zukommt, wogegen der Bundesstaat die Wirksamkeit seiner Gliedstaaten für die Erfüllung des Staatszwecks nur allseitig ergänzen soll.

2. Während die Grundgesetze des alten Deutschen Reiches, welches nur allmählich aus einem einfachen Staate in ein bundesstaatliches Gemeinwesen sich verwandelt hatte, die Aufgabe desselben nicht ausdrücklich normierten, haben die modernen, durch freiwilliges Zusammentreten der Einzelstaaten entstandenen, Bundesstaaten in ihre Verfassungsurkunden ausdrückliche Zweckbestimmungen aufgenommen [2]). Uebereinstimmend treten in denselben hervor drei Hauptrichtungen der Aufgabe der Gesamtheit: Verteidigung gegen Angriffe von aussen, Rechtsschutz im Innern und Pflege der Volkswohlfahrt [3]). Diese drei Zweckrichtungen aber fallen zusammen mit den drei Hauptseiten des Staatszwecks, wie dieselben einer einfachen und naturgemässen Anschauung sich darstellen. Keine Seite des Staatslebens und überhaupt des menschlichen Lebens ist nach diesem Programme der Gesamtheit entzogen. Wenn aber so die Allseitigkeit des Bundesstaatszwecks eine ausdrückliche verfassungsmässige Anerkennung erhalten hat, vermissen wir dagegen in den Zweckbestimmungen der drei Bundesstaatsver-

---

[1]) Oben S. 5—6.

[2]) Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, Eingang; schweizerische Bundesverfassung von 1848 und von 1874, Art. 2; deutsche Reichsverfassung, Eingang.

[3]) Die Verfassungen der beiden republikanischen Bundesstaaten nennen ausserdem noch Handhabung der Ruhe im Innern und Schutz der Freiheit.

fassungen die Hervorhebung des Princips der Subsidiarität; die Zweckerklärungen haben vielmehr eine solche Fassung erhalten, als ob die Aufgabe der Staatsgewalt in einem einfachen Staate definiert werden sollte [1]). Dennoch liegt diesen Verfassungen durchaus der Gesichtspunkt der Subsidiarität des Bundesstaatszwecks zu Grunde. Dass der Beruf des Gesamtstaates (Bundes) gegenüber den Einzelstaaten nur ein ergänzender sein soll, ergiebt sich unwiderleglich aus den Bestimmungen über die Kompetenz der Centralgewalt, insbesondere aus der positiven Aufzählung der ihr zukommenden Befugnisse. In der That liegt die juristische Bedeutung des Grundsatzes der Subsidiarität des Gesamtstaates gegenüber den Einzelstaaten in der Abgrenzung der Zuständigkeit der Centralgewalt gegenüber den Einzelstaatsgewalten.

III. Unsere Annahme, dass im Bundesstaate sowohl das Ganze als die Teile den rechtlichen Charakter eines Staates haben, kann nur dann als begründet gelten, wenn sowohl der Centralgewalt als den Partikulargewalten eine wenigstens principiell alle Seiten des menschlichen Lebens umfassende Kompetenz und zwar kraft eigenen Rechts zukommt. Diese Erfordernisse finden wir im früheren Deutschen Reiche ebenso wie in den modernen Bundesstaaten gewahrt. Das schwierige Problem aber, zwischen zwei Staatsgewalten, welche mit principiell gleicher Zuständigkeit über dieselben Menschen herrschen, die naturgemäss erforderliche Abgrenzung des Wirkungskreises, insbesondere im Sinne der Subsidiarität der gesamtstaatlichen Aufgabe, herzustellen, hat in der Gestaltung des alten Deutschen Reiches nur eine ungenügende Lösung erhalten; dagegen die modernen Bundesstaaten haben in dieser Beziehung einen leicht und sicher zum Ziele führenden Weg eingeschlagen.

1. Aus einem Konglomerat von ursprünglich nur zur Ausübung übertragenen staatlichen Befugnissen und privaten Rechten war die Landeshoheit im alten Reiche allmählich zu einer auf eigenem Rechte ruhenden, die Einwohner des Landes principiell nach allen Richtungen umfassenden und beherrschenden Gewalt ge-

---

[1]) Dies hebt auch H. Schulze (Lehrb. des deutschen Staatsrechts, II, S. 3) hinsichtlich der im Eingang der deutschen Reichsverfassung enthaltenen Zweckbestimmung hervor.

worden. Ihren wesentlichen Abschluss erhielt diese Entwickelung der Landeshoheit zu einer Staatsgewalt durch den Westfälischen Frieden; nur in ganz vereinzelten und wenig wichtigen Angelegenheiten bestand eine ausschliessliche Zuständigkeit des Reiches (Kaisers)[1]. Aber auch der Reichsgewalt kam principiell fortdauernd die plenitudo potestatis zu, welche ihr selbstverständlich vor Entstehung der Landeshoheit innegewohnt hatte[2]. Eine systematische rechtliche Abgrenzung der beiderseitigen Thätigkeitssphären bestand nicht. Ein Eingreifen in die inneren Verhältnisse der Territorien war allerdings dem Reichsoberhaupt, teils durch allgemeine Vorschriften, teils durch Privilegien, fast völlig versagt[3]; aber die allseitige Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung war nur durch einen höchst unklaren Vorbehalt für iura singulorum der Reichsstände beschränkt[4]. Die allgemein mit der Zuständigkeit der Landesgesetzgebung konkurrierende Befugnis der Reichsgesetzgebung wurde jedoch in ihrer Wirksamkeit sehr ermässigt durch den Grundsatz, dass den Reichsgesetzen im Zweifel nur subsidiäre Geltung zukomme[5]. Die überwiegend föderative und überaus schwerfällige Organisation der Reichsgesetzgebung[6] aber führte notwendigerweise dahin, dass nicht nur Uebergriffe in die rationell den Einzelstaaten gebührende Wirkungssphäre verhindert wurden, sondern die gesetzgeberische Bethätigung der Reichsgewalt überhaupt eine tiefgreifende Lähmung erfuhr.

---

[1]) Vgl. über diese kaiserlichen Reservatrechte insbes. J. St. Puetter, Beyträge zum Teutschen Staats- und Fürsten-Rechte, Beytrag XI (Th. I, S. 186 ff.).

[2]) Die Gleichartigkeit der beiden Gewalten sprach sich auch aus in dem bekannten Sprichwort „Tantum valet Status in Territorio, quantum Imperator in Imperio“ (vgl. O. Mejer l. c. § 21, N. 13).

[3]) Instr. Pac. Osnabr. art. VIII, § 1; Wahlkapitulation art. 1, § 2, 8, 9.

[4]) I. P. O. art. V, § 52 (vgl. insbes. Haeberlin, Handb. des Teutschen Staatsrechts, neue Ausg., I, S. 571 ff.). Wenn auch in betreff der direkt oder indirekt die Religion betreffenden Angelegenheiten Entscheidung durch Stimmenmehrheit in den reichstäglichen Kollegien ausgeschlossen war (I. P. O. art. V, § 9 u. § 52), so waren diese Angelegenheiten doch nicht der Reichskompetenz entzogen, sondern es war nur das Zustandekommen eines Reichstagsbeschlusses hinsichtlich derselben durch das (zu dem Erfordernis der Uebereinstimmung der drei Kollegien hinzukommende) Vetorecht jedes Religionsteils erschwert (vgl. Haeberlin l. c. S. 582—584 und 596—597).

[5]) Allgemeine rechtliche Anerkennung hat aber dieser Grundsatz niemals erhalten.

[6]) Vgl. unten V, 2, a (S. 118—119).

2. In den Verfassungen der modernen Bundesstaaten finden wir eine positive Aufführung derjenigen Befugnisse, welche der Centralgewalt, beziehungsweise den einzelnen Centralorganen, zustehen sollen [1]; daneben aber ist verfassungsmässig anerkannt das Recht der Centralgewalt, selbst auf dem Wege der Verfassungsänderung ihre Kompetenz zu erweitern. Den Gliedstaaten ist der Inbegriff der staatlichen Hoheitsrechte nur mit einzelnen Ausnahmen verblieben.

a. Indem die modernen Bundesstaaten sämtlich an die Stelle bisheriger staatenbündischer Vereine traten und auf dem Wege freiwilliger Uebereinkunft der künftigen Gliedstaaten geschaffen wurden [2], musste der Gedanke nahe liegen, die Kompetenz der Gesamtheit nicht weiter auszudehnen, als das zur Zeit bestehende Einheitsbedürfnis verlange [3], und als Mittel zur Realisierung dieses Gedankens bot sich naturgemäss die positive Umgrenzung des Bereichs der Centralgewalt nach dem Vorbild des Staatenbundes. Dadurch aber wurde die Qualität des Bundesstaates als eines gleich dem Staatenbunde aus Staaten zusammengesetzten Gemeinwesens, sowie die Subsidiarität seiner Aufgabe gegenüber den in erster Linie zur Verwirklichung des Staatszwecks innerhalb ihres Herrschaftskreises

---

[1]) Die nordamerikanische Unionsverfassung bestimmt die Zuständigkeit der Unionsgewalt, indem sie (Art. I, Sekt. 8; Art. II, Sekt. 2; Art. III, Sekt. 2) die einzelnen „Vollmachten" des mit der gesetzgebenden Gewalt betrauten Kongresses, des zur Ausübung der exekutiven Gewalt berufenen Präsidenten und der mit der richterlichen Gewalt ausgerüsteten Unionsgerichte aufführt. Die schweizerischen Bundesverfassungen von 1848 und 1874 geben in den „Allgemeinen Bestimmungen" (Abschnitt I) die der Bundesgewalt übertragenen Befugnisse einzeln an und verteilen dieselben dann in dem Abschnitt über die Bundesbehörden (Abschn. II) unter die letzteren. Die gegenwärtige deutsche Reichsverfassung giebt eine zusammenhängende Aufzählung nur derjenigen Angelegenheiten, welche der Gesetzgebung und Oberaufsicht des Reiches unterliegen (Art. 4); die übrigen Befugnisse der Reichsgewalt sind teils aus dem Abschnitt über das Bundespräsidium (Abschn. IV), teils aus den Abschnitten über specielle Gegenstände der Reichskompetenz (Abschn. VI—XIII) zu entnehmen.

[2]) S. unten VI.

[3]) Ausdrücklich hob die Thronrede bei Eröffnung des sog. konstitutierenden norddeutschen Reichstags hervor, die Regierungen hätten sich verständigt „über eine Anzahl bestimmter und begrenzter, aber praktisch bedeutsamer Einrichtungen, welche ebenso im Bereiche der unmittelbaren Möglichkeit wie des zweifellosen Bedürfnisses liegen" (Bezold, Materialien zur deutschen Reichsverfassung, I, S. 72).

berufenen Einzelstaaten in prägnanter Weise zur rechtlichen Geltung gebracht.

b. Andererseits freilich wäre eine positive Umgrenzung der Kompetenz der Centralgewalt mit der Staatsnatur des Bundesstaates unverträglich, wenn nicht der Gesamtheit zugleich die rechtliche Möglichkeit gesichert wäre, je nach Bedürfnis den Kreis ihrer Zuständigkeit auf dem Wege einer — gegenüber der gewöhnlichen Gesetzgebung an erschwerende Voraussetzungen gebundenen — Verfassungsänderung zu erweitern; denn nur dadurch gelangt für den Gesamtstaat der Grundsatz der sachlichen Universalität neben dem der Subsidiarität zur rechtlichen Verwirklichung. Würde der Centralgewalt, welche aktuell auf die ihr verfassungsmässig zugewiesenen Hoheitsrechte beschränkt ist, die ergänzende Befugnis der Ausdehnung ihrer eigenen Zuständigkeit fehlen, so würde das betreffende Staatengemeinwesen in dieser wichtigen Beziehung die dem Bundesstaate essentielle Doppelnatur nicht zur Ausprägung bringen und vielmehr auf dem Niveau des Staatenbundes verharren. Die sog. Kompetenz-Kompetenz ist für den Bundesstaat notwendiges begriffliches Erfordernis [1]), während dieselbe mit dem Wesen eines Staatenbundes unvereinbar wäre [2]). Praktisch ist die Befugnis der Kompetenzerweiterung jedem Gemeinwesen, welches in den übrigen Beziehungen den Erfordernissen eines Bundesstaates entspricht, um so unentbehrlicher, als durch das längere Bestehen einer so engen Vereinigung von Staaten naturgemäss der Kreis der von der Centralgewalt wahrzunehmenden gemeinsamen Interessen sich erweitert; der Bundesstaat aber würde der Aufgabe eines Staates nicht entsprechen, wenn er nicht befugt

---

[1]) Die Polemik Rosins (Annalen, 1883, S. 304—305) gegen diesen Satz ist nur eine Konsequenz seiner ungenügenden (s. oben S. 14, N. 1) Auffassung des Staatszwecks. Wenn Gierke (l. c. S. 1164, N. 1) ebenfalls in der Kompetenz-Kompetenz kein Essentiale des Bundesstaatsbegriffs erblickt, so ist hierfür massgebend seine Anschauung, dass die Substanz der souveränen staatlichen Totalgewalt dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten gemeinschaftlich zukomme (vgl. oben S. 97, N. 1). G. Meyer endlich (Lehrb., S. 31—32) kommt naturgemäss zu demselben Resultate, weil er, obgleich er begrifflich jedem „politischen Gemeinwesen" einen sachlich unbegrenzten Wirkungskreis zuschreibt (S. 2; vgl. oben S. 13 N. 1), doch dieses Moment für die einzelnen, einen politischen Gesamtverband bildenden politischen Gemeinwesen nicht festhält (S. 3 und S. 26).

[2]) Oben S. 88—89.

wäre, jedem — auch erst im Verlaufe der geschichtlichen Entwickelung hervortretenden — Bedürfnis seiner Mitglieder Befriedigung zu gewähren.

Am unzweideutigsten hat die neue deutsche Reichsverfassung, im Anschluss an die norddeutsche Bundesverfassung [1]), dem Gesamtstaat die Befugnis der Kompetenzerweiterung zugewiesen, indem sie die Vornahme von Verfassungsänderungen lediglich den zur gewöhnlichen Gesetzgebung berufenen Organen des Gesamtstaates anvertraute [2]). Die Bundesstaatsverfassungen der Schweiz und Nordamerikas weichen hiervon insbesondere insofern ab, als die von der Bundesgesetzgebung beschlossenen Verfassungsänderungen in der Schweiz der Annahme von seiten der Mehrheit des Volkes und der Kantone bedürfen [3]), während in der nordamerikanischen Union die Ratifikation von seiten einer Dreiviertelsmehrheit der Einzelstaaten erforderlich ist [4]). Darin liegt aber nicht eine Heraushebung der Verfassungsänderungen aus der Rechtssphäre der Gesamtheit [5]), sondern die Organisation des Gesamtstaates ist nur für Verfassungsänderungen teilweise eine andere als für die Ausübung der demselben aktuell zustehenden verfassungsmässigen Befugnisse [6]).

Dagegen muss es als eine Modifikation der Konsequenzen des Bundesstaatsbegriffs betrachtet werden, wenn die deutsche Reichsverfassung [7]) die (gänzliche oder teilweise) Entziehung gewisser Rechte einzelner Gliedstaaten von der Zustimmung des be-

---

[1]) Freilich war die Befugnis der norddeutschen Bundesgewalt, selbst ihre Kompetenz zu erweitern, ungeachtet des kaum zu einem Zweifel in dieser Hinsicht berechtigenden Wortlauts des Artikels 78 der norddeutschen Bundesverfassung, theoretisch sehr bestritten (vgl. über diese Kontroverse meinen Bundesstaat, I, S. 163 ff.).

[2]) Deutsche Reichsverfassung Art. 78 Abs. 1 (vgl. G. Meyer, Lehrb., S. 483 und die dort Citierten).

[3]) Schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 119 und 121.

[4]) Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, Art. V.

[5]) Auch G. Meyer scheint seine frühere Ansicht (Staatsrechtliche Erörterungen, S. 8), dass in der Schweiz und Nordamerika eine von der Bundesgewalt verschiedene und derselben übergeordnete verfassungsgebende Gewalt bestehe, aufgegeben zu haben (Lehrb., S. 32, bes. Anm. 9).

[6]) Vgl. unten V, 2, c (S. 124—125).

[7]) Art. 78 Abs. 2. (In der Auslegung dieser Bestimmung stimme ich im wesentlichen mit G. Meyer, Lehrb, S. 478 ff., überein.)

rechtigten Gliedstaates abhängig macht [1]). Ebenso erscheint es als eine nur durch die besondere Bedeutung Preussens im Deutschen Reiche begründete Anomalie vom Standpunkte der Bundesstaatstheorie, dass der preussische Staat für sich allein rechtlich imstande ist, jede Aenderung der Reichsverfassung und damit insbesondere jede Erweiterung der Reichskompetenz zu verhindern [2]).

c. Indem die Gliedstaaten dem Gesamtstaat nur gewisse Befugnisse übertrugen, verblieb ihnen jedenfalls ihre bisherige Staatsgewalt, abgesehen von den auf den Gesamtstaat übergegangenen Befugnissen. Ausdrückliche Sanktion hat dieser Satz in den Verfassungen der beiden republikanischen Bundesstaaten erhalten [3]); er gilt aber ebensowohl für die Einzelstaaten des Deutschen Reiches [4]). Dadurch ist schon der durchgreifende rechtliche Unterschied zwischen diesen Gemeinwesen und kommunalen Körperschaften fixiert. Durch ihren principiell unbegrenzten Wirkungskreis würden die Einzelstaaten in den modernen Bundesstaaten sich juristisch als wirkliche Staaten charakterisieren, wenn auch noch so viele einzelne Funktionen ihrer Kompetenz entzogen wären.

Es sind aber auch nicht etwa alle einzelnen Gegenstände der staatlichen Thätigkeit, welche der Kompetenz der Centralgewalt unterstellt wurden, dadurch aus der Zuständigkeit der Gliedstaaten völlig ausgeschieden [5]). Vielfach wird durch das bundesstaatliche Gesamtinteresse nur eine gewisse Art der Einwirkung der Centralgewalt auf einen Zweig des Staatslebens gefordert; so kann insbesondere die Geltung einheitlicher Normen hinsichtlich einer Materie im gesamten Bundesgebiete als Bedürfnis erscheinen, ohne

---

[1]) Richtig erklärt H. Schulze (Lehrb. d. deutschen Staatsr., II, S. 17) gegen Laband, welcher in der Bestimmung des Art. 78 Abs. 2 nur die Anwendung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes sieht, dieselbe für singulär, „weil sie mit dem Geiste der Reichsverfassung, d. h. mit dem staatlichen Charakter des Reiches und seinem souveränen Gesetzgebungsrecht, in Widerspruch steht."

[2]) Unten S. 112.

[3]) Verfassung der Vereinigten Staaten, X. Amendement; Schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 3.

[4]) Vgl. H. Schulze l. c. II, S. 3—4.

[5]) Mit Unrecht hat die früher herrschende, durch Tocqueville und Waitz begründete, Bundesstaatstheorie eine völlige sachliche Trennung zwischen der Kompetenz der Centralgewalt und derjenigen der Einzelstaatsgewalten für notwendig erklärt.

dass auch die Handhabung dieser Bestimmungen centralisiert zu sein brauchte. Diesem Gesichtspunkte hat die gegenwärtige Bundesverfassung der Schweiz [1]) und in noch höherem Masse die deutsche Reichsverfassung Rechnung getragen [2]), während allerdings die nordamerikanische Unionsverfassung, welche andererseits die Wirkungssphäre der Bundesgewalt sachlich sehr eng begrenzt, vielmehr regelmässig der Unionsgewalt auch die Ausführung der Unionsgesetze übertragen hat [3]). Auf demselben materiellen Gebiete des Staatslebens kann sogar dieselbe Art Thätigkeit von seiten der Centralgewalt im Gesamtinteresse, von seiten der Einzelstaaten im Partikularinteresse wünschenswert resp. wenigstens zulässig sein. In der That haben alle drei modernen Bundesstaatsverfassungen in mannigfachen Beziehungen den Einzelstaaten eine mit der Zuständigkeit der Centralgewalt konkurrierende Kompetenz belassen [4]). Insbesondere haben die Gliedgemeinwesen aller moderner Bundesstaaten, obgleich der Gesamtstaat wegen der in erster Linie für auswärtige Angelegenheiten erforderlichen einheitlichen Leitung die völkerrechtlichen Befugnisse in vollem Umfange aktuell erhalten hat, doch in grösserem oder geringerem Masse ebenfalls völkerrechtliche Persönlichkeit bewahrt [5]). So stellt sich auch in

---

[1]) S. insbes. Art. 20 Abs. 1, Art. 40 Abs. 2, Art. 64 Abs. 2, und vgl. v. Orelli in Marquardsens Handb., IV, 1, Abt. 2, S. 25—26.

[2]) Hinsichtlich der in Art. 4 der Reichsverfassung aufgezählten Gegenstände ist das Reich auf Gesetzgebung und Oberaufsicht verfassungsmässig beschränkt, soweit ihm nicht in betreff einzelner dieser Angelegenheiten durch besondere Bestimmungen der Verfassung die unmittelbare Ausführung zugewiesen worden. Soweit letzteres nicht der Fall, kann sich das Reich nur auf dem Wege der Verfassungsänderung eigene Verwaltung, beziehungsweise Gerichtsbarkeit, beilegen (anderer Ansicht G. Meyer, Lehrb., S. 196 und S. 483, und, wie es scheint, in Bezug auf die Verwaltung auch Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, II, S. 231 und in Marquardsens Handb. II, 1, S. 102).

[3]) Bei der Gründung der Union waren gerade die während der Konföderation hinsichtlich der Nichtausführung der Bundesbeschlüsse durch die Einzelstaaten gemachten traurigen Erfahrungen in hohem Grade massgebend.

[4]) Belehrend sind insbes. die Ausführungen der hervorragendsten Bearbeiter des nordamerikanischen Bundesstaatsrechts über die „concurrent powers" (Story, Commentaries on the Constitution, 4th edit., §§ 435 ff.; v. Holst in Marquardsens Handbuch, IV, 1, Abt. 3, S. 32—33).

[5]) Die deutschen Einzelstaaten haben nicht nur das Gesandtschaftsrecht und das Recht, fremden Konsuln das Exequatur zu erteilen, bewahrt, sondern auch (der Substanz nach) das Vertragsrecht, soweit nicht der Gegenstand des Vertrages in die ausschliessliche Kompetenz des Reiches fällt; nicht einmal

den modernen Bundesstaaten der Kreis von Gegenständen resp. Befugnissen, welche ausschliesslich der Sphäre der Centralgewalt angehören, als ein verhältnismässig kleiner dar. Soweit den Einzelstaaten gewisse Hoheitsrechte gänzlich entzogen sind, liegt darin allerdings eine Modifikation der Staatsidee, welche aber selbst im Staatenbunde nach der geschichtlichen Erfahrung nicht völlig ausgeschlossen ist [1]) und welche mit dem empirischen Staatsbegriff überhaupt als vereinbar erscheint [2]).

Die den Gliedstaaten verbliebenen Hoheitsrechte verloren auch nicht etwa durch die Einfügung dieser Staaten in ein höheres Gemeinwesen den Charakter eigener Rechte und sind insbesondere nicht etwa deshalb, weil sie durch den höheren Gesamtwillen entzogen oder geschmälert werden können, als nur kraft einer Delegation von seiten der Gesamtheit und demgemäss nur der Ausübung nach den Einzelstaaten zustehend anzusehen [3]). Wenn die Territorialgewalten im früheren Deutschen Reiche, obgleich geschichtlich in ihren Hauptbestandteilen aus der Reichsgewalt abgeleitet, doch juristisch nicht auf einer Delegation von seiten der Reichsgewalt

---

das Kriegsrecht ist ihnen entzogen (anders die herrschende Meinung), sondern nur die Ausübung desselben unmöglich gemacht. Die schweizerischen Kantone sind wenigstens befugt, Verträge über gewisse nichtpolitische Gegenstände auch mit auswärtigen Staaten zu schliessen (Bundesverfassung von 1874, Art. 9). Die nordamerikanischen Einzelstaaten dürfen mit Zustimmung des Kongresses nicht nur nichtpolitische Verträge schliessen, sondern auch sich in einen Krieg einlassen, letzteres im Fall einer feindlichen Invasion oder unmittelbaren Gefahr sogar ohne Zustimmung des Kongresses (Verf. der Vereinigten Staaten, Art. I, Sekt. 10). — Schon aus diesen Bestimmungen erhellt die Unhaltbarkeit der früher herrschenden und noch jetzt von Bulmerincq (l. c. S. 194) und von F. v. Martens (l. c. I, S. 241—242, 246—247) vertretenen Ansicht, dass der Mangel völkerrechtlicher Persönlichkeit der Gliedstaaten wesentliches Erfordernis des Bundesstaates sei.

[1]) Oben S. 94 N. 4.

[2]) Oben S. 8 und S. 23; vgl. auch S. 28—29.

[3]) Die hier bekämpfte Ansicht vertreten Zorn (Staatsr. des Deutschen Reiches, I, S. 52 ff.; Zeitschr. f. d. ges. Staatsw., Bd. 37, S. 310 ff.; Annalen des Deutschen Reichs, 1884, S. 453 ff., bes. S. 458—460) und Bake (l. c. S. 163 ff., bes. S. 178—179). In betreff der nordamerikanischen Einzelstaaten entwickelt die gleiche Auffassung wie diese Schriftsteller Pomeroy, An introduction to the constitutional law of the United States, 4th edit., bes. S. 20 ff. u. S. 73 ff. (dagegen mit grosser Entschiedenheit Cooley, The general principles of constitutional law, S. 34).

beruhten [1]), so muss dies desto sicherer für die Gliedstaatsgewalten in den modernen Bundesstaaten gelten, da hier der historische Prozess der umgekehrte war.

IV. Seinem Doppelcharakter gemäss muss der Bundesstaat ein zweifaches persönliches Substrat haben. Vermöge seiner Bundesqualität besteht er rechtlich aus Staaten; als Staat dagegen ist er rechtlich zusammengesetzt aus Menschen. Glieder des Bundesstaates sind mithin sowohl die Einzelstaaten als die einzelnen Menschen, wenngleich nur für die ersteren diese Bezeichnung als eine technische erscheint.

1. Die Einzelstaaten im Bundesstaate haben nicht, wie die früher herrschende Bundesstaatstheorie annahm [2]), ein von der Gesamtheit getrenntes Dasein, sondern es besteht zwischen ihnen und dem Gesamtstaate naturgemäss eine enge Wechselwirkung, welche juristisch darin hervortritt, dass sie sowohl der rechtlichen Bestimmung von seiten der Centralgewalt unterliegen, als auch selbst wieder bestimmend bei der Bildung des Centralwillens mitwirken.

a. Wenn schon im Staatenbunde eine Unterordnung der Einzelstaaten unter die Bundesgewalt stattfindet [3]), so wird dies um so mehr in der intensiveren bundesstaatlichen Vereinigung der Fall sein. Freilich kann die bundesstaatliche Centralgewalt ihre Befehle auch unmittelbar an die einzelnen Menschen richten (s. unten b); aber häufig wird es sich darum handeln, gerade dem Willen der Einzelstaaten Schranken im Interesse der Gesamtheit zu setzen oder die Kräfte der Einzelstaaten dem Gesamtinteresse positiv dienstbar zu machen, und jedenfalls muss in einem Kollisionsfall der Wille der Gesamtheit dem der Einzelstaaten vorgehen. So war im alten Deutschen Reiche fortdauernd eine Unterordnung der Landeshoheit unter die Reichsgewalt in mannigfachen Beziehungen

---

[1]) Dies hat schon Ludolph Hugo richtig erkannt (s. meinen Bundesstaat, I, S. 18).

[2]) Drastischen Ausdruck gab dieser Auffassung Ruettimann (Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, I, S. 49) mit den Worten: „Jeder Teil bewegt sich in der ihm zugewiesenen Sphäre mit der gleichen Freiheit, wie wenn der andere Teil gar nicht vorhanden wäre."

[3]) Oben S. 86—98.

anerkannt[1]). In den modernen bundesstaatlichen Ordnungen tritt diese Subjektion der Partikularstaatsgewalten unter die Gesamtstaatsgewalt hauptsächlich in folgenden Richtungen hervor:

α. Soweit unmittelbar durch die Bundesverfassung den Einzelstaaten gewisse Hoheitsrechte entzogen oder in der Ausübung gewisser Hoheitsrechte Beschränkungen auferlegt sind[2]), hat die Centralgewalt darüber zu wachen, dass diese Verfassungsbestimmungen von seiten der Einzelstaaten nicht verletzt werden[3]). Die deutsche Reichsverfassung, welche der Regel nach die Ausführung der Reichsgesetze den Einzelstaaten überlässt[4]), hat der Reichsgewalt ein allgemein der Kompetenz der Reichsgesetzgebung entsprechendes Aufsichtsrecht über die Einzelstaaten gegeben[5]); durch die schweizerische Bundesverfassung von 1874 ist die Ausübung zahlreicher einzelner Hoheitsrechte der Kantone einer Aufsicht beziehungsweise Genehmigung von seiten des Bundes unterworfen[6]). Nach allen modernen Bundesstaatsverfassungen ferner ist die Bundesgewalt berufen, Streitigkeiten zwischen Einzelstaaten in bindender Weise zu entscheiden[7]).

β. Die modernen Bundesstaaten beziehen ihre Machtmittel zum grossen Teile von den Einzelstaaten. Die Matrikularbeiträge

---

[1]) Vgl. Puetters Beyträge, Beytrag XX (Th. I, S. 299 ff.), „Von den besonderen Bestimmungen der Landeshoheit, sofern sie noch eine höhere Gewalt von Kaiser und Reich über sich hat", und O. Mejer l. c. S. 64—65.

[2]) Insbesondere die nordamerikanische Unionsverfassung (Art. I, Sekt. 10) enthält zahlreiche, unmittelbar an die Einzelstaaten gerichtete Verbote (vgl. über dieselben namentlich Story l. c. §§ 1353—1409).

[3]) Für das nordamerikanische Bundesstaatsrecht hat die Befugnis der Unionsgewalt, auch gegenüber den Einzelstaaten die Bestimmungen der Unionsverfassung zur Geltung zu bringen, in treffender Weise dargelegt v. Holst l. c. §§ 10 und 11.

[4]) Oben S. 107.

[5]) Deutsche Reichsverfassung Art. 4; vgl. Art. 7 Abs. 1 N. 3, Art. 17 und Art. 36.

[6]) Schweiz. Bundesverfassung von 1874, Art. 6, Art. 7 Abs. 2, Art. 9, Art. 13 Abs. 2, Art. 24 Abs. 1, Art. 37 Abs. 1, Art. 40 Abs. 2, Art. 43 Abs. 6, Art. 50 Abs. 4, Art. 55 Abs. 2, Art. 85 Nr. 5, Art. 102, Nr. 2, 3, 7 und 13.

[7]) Verfassung der Vereinigten Staaten Art. III, Sekt. 2, § 1; schweiz. Bundesverfassung von 1874, Art. 110 Abs. 1 Nr. 3 und Art. 113 Abs. 1 Nr. 2; deutsche Reichsverfassung Art. 76 Abs. 1.

der Einzelstaaten haben freilich durchgängig nur eine subsidiäre, beziehungsweise sekundäre, Bedeutung [1]); die praktische Unmöglichkeit aber, den Einzelstaaten jede Einwirkung auf, beziehungsweise jede Verfügung über, die bewaffnete Macht zu entziehen oder ein gesondertes Heerwesen des Gesamtstaates und der Einzelstaaten bestehen zu lassen, hat dahin geführt, dass der Heeresverfassung der drei modernen Bundesstaaten ganz oder teilweise das Kontingentsystem zu Grunde gelegt worden ist [2]).

γ. Die von dem Gesamtstaat innerhalb seiner Kompetenz erlassenen Anordnungen gehen — soweit dieselben sich nicht nur subsidiäre Geltung beilegen — den Anordnungen der Einzelstaaten vor. Dieser in der nordamerikanischen Unionsverfassung und in der deutschen Reichsverfassung ausgesprochene Grundsatz [3]) hat unzweifelhaft auch für die schweizerische Eidgenossenschaft Geltung [4]).

δ. Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Centralgewalt und einer Einzelstaatsgewalt sind in allen drei modernen Bundesstaaten von einem Organ des Gesamtstaates zu entscheiden [5]).

---

[1]) Verfassung der Vereinigten Staaten Art. I, Sekt. 2, § 3 und Sekt. 9, § 4 (vgl. über diese wenig klaren Bestimmungen und ihre Handhabung Ruettimann l. c. II, 2, S. 254—256, sowie auch S. 251 sub VI); schweiz. Bundesverfassung von 1874, Art. 42 sub f; deutsche Reichsverfassung Art. 70.

[2]) Verfassung der Vereinigten Staaten Art. I, Sekt. 8, § 14 und 15; schweiz. Bundesverfassung von 1874, Art. 19—21; deutsche Reichsverfassung Abschn. XI, bes. Art. 66.

[3]) Verfassung der Vereinigten Staaten Art. VI, § 2; deutsche Reichsverf. Art. 2.

[4]) Dies hat selbst ein so entschiedener Anhänger der Theorie von der Teilung der Gewalten, wie Ruettimann (vgl. oben S. 109 N. 2 und meinen Bundesstaat, I, S. 128 ff.) in klarer und bestimmter Weise anerkannt (l. c. I, S. 57 sub Nr. 6).

[5]) Verfassung der Vereinigten Staaten Art. III, Sekt. 2, § 1; schweiz. Bundesverfassung von 1848, Art. 74, Nr. 17a, und von 1874, Art. 113, Abs. 1, Nr. 1; deutsche Reichsverfassung Art. 7, Abs. 1, Nr. 3, und Art. 19. — Ob das zur Entscheidung berufene gesamtstaatliche Organ eine politische Behörde ist, wie im Deutschen Reich und nach der schweizerischen Bundesverfassung von 1848, oder ein Gericht, wie regelmässig in der nordamerikanischen Union und nach der gegenwärtig geltenden schweizerischen Bundesverfassung (s. jedoch auch Abs. 3 des citierten Art. 113), hat für das Wesen des Bundesstaates keine Bedeutung.

Dieser in den Vereinigten Staaten von Nordamerika lange Zeit äusserst lebhaft bekämpfte Satz ist nunmehr auch dort unbestrittenes Verfassungsrecht [1]).

ε. Ihre stärkste Ausprägung hat die Unterordnung der Einzelstaaten unter die Centralgewalt erhalten durch die Befugnis der letzteren, selbst ihre (aktuelle) Kompetenz zu erweitern.

Indem die Gliedstaaten auch hinsichtlich derjenigen Hoheitsrechte, welche ihnen bisher verblieben sind, und in deren Ausübung sie bisher keiner Beschränkung unterliegen, dem konstituierenden Willen des Gesamtstaats unterworfen sind, giebt es überhaupt keine Sphäre mehr, innerhalb deren ihr Wille als der höchste anzusehen wäre. Demzufolge erscheint es als unrichtig, den Gliedstaaten des Bundesstaates Souveränetät zuzuschreiben [2]). Sie sind wirkliche Staaten, aber nicht souveräne Staaten [3]). Eine Ausnahme hiervon machen allerdings diejenigen deutschen Staaten, denen verfassungsmässig nicht ohne ihre Zustimmung entziehbare Reservatrechte zustehen [4]), für den beschränkten Bereich dieser Rechte; und der preussische Staat hat sogar für das ganze, bisher nicht von der Reichsgewalt verfassungsmässig ergriffene Gebiet seiner Zuständigkeit Souveränetät bewahrt [5]), weil jede Erweiterung der Reichskompetenz über die bisherigen verfassungsmässigen Grenzen hinaus der Zustimmung Preussens bedarf.

b. Die Einzelstaaten sind aber nicht nur passiv, sondern auch aktiv Glieder des Gesamtstaates; sie haben nicht nur Mitgliedspflichten, sondern auch Mitgliedsrechte. Insbesondere haben sie naturgemäss einen auch durch die modernen Bundesstaatsverfassungen anerkannten rechtlichen Anspruch auf Schutz von seiten

---

[1]) v. Holst l. c. S. 23—25 und S. 33—35.

[2]) Auch wenn die Gliedstaaten in ihrer Gesamtheit Träger, beziehungsweise Mitträger, des Gesamtwillens sind (s. unten V), darf deshalb doch den einzelnen Gliedstaaten ebensowenig Souveränetät beigelegt werden, wie solche den einzelnen Mitgliedern des herrschenden Standes in der Aristokratie oder des Volkes in der Demokratie zukommt.

[3]) Uebereinstimmend G. Meyer, Lehrb., S. 32—33, welcher auch S. 32, Anm. 13 zahlreiche andere Vertreter dieser Ansicht aufführt.

[4]) Vgl. oben S. 105—106.

[5]) Dies hat richtig hervorgehoben H. v. Treitschke in den Preussischen Jahrbüchern, Band 34, S. 539.

der Gesamtheit gegen äussere Angriffe [1]); die Verfassungen der beiden republikanischen Bundesstaaten gewähren den Einzelstaaten ein Recht auf Bundeshilfe auch gegen innere Auflehnungen [2]). Vor allem aber haben die Einzelstaaten, gemäss der Bundesnatur des Bundesstaates, einen rechtlichen Einfluss auf die Bildung des Gesamtwillens oder sind sogar in ihrer Gesamtheit Träger resp. Mitträger des letzteren [3]).

2. Der Bundesstaat ruht nicht nur auf den Einzelstaaten, wie der Staatenbund, sondern auch auf dem Gesamtvolke; er steht zu den Angehörigen der Einzelstaaten nicht lediglich durch Vermittelung der letzteren, sondern unmittelbar in rechtlicher Beziehung. Die Befugnis, in direkten Zusammenhang mit den einzelnen Menschen zu treten, ist für den Bundesstaat begrifflich notwendig, weil er sonst kein Gemeinwesen von Menschen, kein Staat, sein würde [4]); praktisch kann kein Bundesstaat diese Befugnis entbehren, weil, wenn er seine rechtliche Einwirkung nur auf die Einzelstaaten richten dürfte und nur diese an seiner Willensbildung beteiligt wären, die Erfüllung seiner umfassenden Aufgabe unmöglich sein würde [5]).

a. Für die einzelnen Menschen im Bundesstaate besteht daher regelmässig [6]) ein zwiefaches Bürgerrecht: dieselben sind zu-

---

[1]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. IV, Sekt. 4; schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 5 und Art. 15; deutsche Reichsverfassung, Eingang und Art. 11, Abs. 2.

[2]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. IV, Sekt. 4; schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 16.

[3]) Unten V (S. 116 ff.).

[4]) Wenn Gierke (in Schmollers Jahrbuch, 1883, S. 1162) ein direktes Verhältnis der Centralgewalt zum Volke zwar für den modernen Bundesstaat kraft der modernen Anschauung vom Staate postuliert, dasselbe aber nicht als Essentiale des Bundesstaatsbegriffs überhaupt gelten lassen will, weil auch im patriarchalen, feudalen und ständischen Staat das Individuum schlechthin „mediatisiert“ sein könne, so fragt sich doch vor allem, ob wirklich in solchen früheren geschichtlichen Gestaltungen die rechtliche Möglichkeit einer unmittelbaren Einwirkung der Staatsgewalt auf die Masse der Bevölkerung ausgeschlossen war.

[5]) Der Staatenbund, welchem seinem Wesen nach der unmittelbare Zusammenhang mit den einzelnen Menschen, beziehungsweise mit der Gesamtheit der Angehörigen der Gliedstaaten, fehlt, ist vornehmlich aus diesem Grunde nicht imstande, auch nur seine beschränkte Aufgabe zu erfüllen. (Vgl. oben S. 94—95.)

[6]) Ausnahmen sind möglich und kommen geschichtlich vor. Einerseits

gleich Bürger eines Einzelstaates und Bürger des Gesamtstaates, während im Staatenbunde nur ein einfaches Bürgerrecht, die Zugehörigkeit zu den einzelnen Gliedstaaten, begrifflich möglich ist. Das Verhältnis zwischen der Gesamtstaatsangehörigkeit und der Einzelstaatsangehörigkeit kann aber in verschiedener Weise geregelt sein, ohne dass der eine oder andere Weg als dem Wesen des Bundesstaates allein oder vorzugsweise entsprechend bezeichnet werden dürfte [1]. Entweder wird die Bundesstaatsangehörigkeit, wie im früheren und im jetzigen Deutschen Reiche [2] und in der Schweiz [3], an die Gliedstaatsangehörigkeit geknüpft sein, so dass die erstere mit der letzteren erworben wird und erlischt; oder es erscheint umgekehrt, wie in den Vereinigten Staaten von Amerika, das Bundesbürgerrecht als das principale Moment und als Konsequenz desselben das Einzelstaatsbürgerrecht [4].

b. Auch die Individuen haben naturgemäss und gemäss den Ordnungen der wirklichen Bundesstaaten sowohl Pflichten als Rechte im Verhältnis zur Gesamtheit.

α. Von ihrer rechtlichen Herrschaft über die einzelnen Menschen braucht die Centralgewalt nicht immer unmittelbaren Gebrauch zu machen; sie kann auch der Vermittelung der Einzelstaaten sich bedienen, und die frühere deutsche Reichsgewalt that dies in solchem Masse, dass eine direkte Einwirkung derselben auf das Volk nur wenig hervortrat [5]. Naturgemäss aber wird der Gesamtstaat vor allem seinen Gesetzen, soweit durch

---

können gewisse Personenklassen (wie die Landesherren mit ihren Familienangehörigen und die Reichsritter im alten Deutschen Reiche) oder die Einwohner eines reichsunmittelbaren Gebietes dem Gesamtstaate angehören, ohne zugleich einem Einzelstaate anzugehören; andererseits ist nicht ausgeschlossen, dass gewisse Angehörige von Einzelstaaten der Gesamtstaatsangehörigkeit entbehren (so in Nordamerika; vgl. v. Holst l. c. S. 41, 81, 133—134).

[1] Vgl. meinen Aufsatz in Gruenhuts Zeitschrift, XI, S. 157, und G. Meyer, Lehrbuch, § 75, Anm. 11.

[2] Ueber das Verhältnis im früheren Deutschen Reich s. Haeberlin l. c., I, S. 153—155. Für das neue Deutsche Reich ist das Princip in § 1 des Reichsgesetzes vom 1. Juni 1870 über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit klar ausgesprochen.

[3] v. Orelli l. c. S. 70—71.

[4] v. Holst l. c. S. 134.

[5] Mein Aufsatz in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 145—146.

dieselben die Verhältnisse der Einzelnen bestimmt werden sollen, eine für die Einzelnen unmittelbar verbindliche Kraft geben und auch die Publikation derselben durch seine eigenen Organe bewirken, da, wenn er diesen Akt den Einzelstaaten anvertrauen wollte, durch eine solche Vermittelung in der Regel kein erheblicher Vorteil erreicht, wohl aber leicht eine bedenkliche Verzögerung oder sogar ein gänzliches Unterbleiben der Bekanntmachung herbeigeführt werden könnte [1]). In den drei modernen Bundesstaaten erfolgt demgemäss die Verkündigung der Bundesgesetze durch die Centralgewalt und erlangen dieselben dadurch ihre verbindliche Kraft auch für die einzelnen Bürger [2]). Der Gesamtstaat wird ferner naturgemäss, um sich für seine Zwecke genügende Mittel selbst gegenüber einem Widerstreben der Einzelstaaten zu sichern, sowie auch um Gleichmässigkeit der den Angehörigen der verschiedenen Gliedstaaten für die Gesamtbedürfnisse aufzuerlegenden Lasten zu erzielen [3]), unmittelbar von den Einzelnen gewisse Sach- und Dienstleistungen fordern. Demzufolge haben die modernen Bundesstaatsverfassungen übereinstimmend der Centralgewalt das Recht der Besteuerung gegeben [4]), die schweizerische Bundesverfassung allerdings mit Beschränkung auf gewisse indirekte Abgaben [5]); ebenso besteht in allen drei modernen Bundesstaaten eine allgemeine Wehrpflicht kraft Bundesvorschrift [6]).

---

[1]) Ein für den Bundesstaatsbegriff wesentliches Moment ist die Publikation der Bundesgesetze durch die Centralgewalt selbst m. E. nicht; die letztere kann sich zu diesem Zwecke auch der Vermittelung der Einzelstaaten bedienen (vgl. über die Verkündigung der Gesetze des früheren Deutschen Reiches meinen citierten Aufsatz, S. 146, N. 153).

[2]) Eine ausdrückliche Bestimmung dieses Inhalts enthält aber nur die deutsche Reichsverfassung (Art. 2).

[3]) Ausdrücklich schreibt die Verfassung der Vereinigten Staaten (Art. 1, Sekt. 8, § 1) vor, dass alle Abgaben, Zölle und Gefälle im ganzen Unionsgebiete einheitliche sein sollen.

[4]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. I, Sekt. 8, § 1; schweizer. Bundesverfassung von 1874, Art. 42; deutsche Reichsverfassung, Art. 4, Abs. 2 und Art. 70.

[5]) v. Orelli l. c. S. 57 in f. — 58.

[6]) Schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 18; deutsche Reichsverfassung Art. 57. In den Vereinigten Staaten von Amerika beruht allerdings die allgemeine Pflicht, in der Miliz zu dienen, nur auf einem einfachen Bundesgesetz (Ruettimann l. c. II, S. 274; v. Holst l. c. S. 92).

β. Inwieweit den Einzelnen von seiten des Gesamtstaates gewisse bürgerliche Rechte, insbesondere Freiheitsrechte, zu gewähren sind, ist aus der Natur des Bundesstaates im allgemeinen nicht zu beantworten; in Wirklichkeit haben die republikanischen Bundesstaaten in dieser Richtung eine weitergehende Bethätigung geübt, als das frühere und das jetzige Deutsche Reich. Immerhin bringt das nahe Verhältnis, in welchem die Gliedstaaten eines Bundesstaates mit einander stehen, es mit sich, dass der Grundsatz der gleichen Behandlung der Angehörigen jedes anderen Einzelstaates mit den Einheimischen in jedem Einzelstaate wenigstens für das Gebiet der bürgerlichen Rechte als naturgemäss erscheint; und so hat derselbe auch in den drei modernen Bundesstaaten gleichmässig Anerkennung gefunden [1]). Vor allem aber wird eine aktive Beteiligung der Einzelnen an den Funktionen des Gesamtstaates als eine aus dem Wesen des Bundesstaates fliessende Forderung sich geltend machen, sofern nur die sonstigen rationellen Vorraussetzungen für konstitutionell-repräsentative Einrichtungen gegeben sind [2]).

V. Auch in der Organisation des Bundesstaates muss die Doppelnatur desselben zur Ausprägung gelangen. Dieser Forderung entsprechen die Ordnungen aller hier in Betracht gezogenen geschichtlichen Bundesstaaten. Dagegen differieren dieselben — und zwar auch die modernen Bundesstaaten unter sich — principiell in der Bildung des Trägers der Bundesstaatsgewalt; in der That werden wir in dieser Beziehung aus dem Wesen des Bundesstaates keinen allgemeinen massgebenden Grundsatz ableiten dürfen.

1. Zum Wesen des Bundesstaates als eines Bundes gehört, dass den Einzelstaaten ein bestimmender Einfluss auf die Gesamtangelegenheiten zusteht [3]). Insofern wird allerdings die Durchführung des föderativen Princips im Bundesstaate von derjenigen im Staatenbunde mehr oder weniger verschieden sich gestalten, als die in dem letzteren natürliche Rücksicht auf die Souveränetät der Einzelstaaten [4]) hinwegfällt; jedoch sind die hierdurch bewirkten

---

[1]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. IV, Sekt. 2, § 1, und Amendement XIV, § 1 (vgl. v. Holst l. c. S. 133—135); schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 43 und 45; deutsche Reichsverfassung, Art. 3.

[2]) Vgl. unten V, 1.

[3]) Oben S. 80 ff.

[4]) Oben S. 92—93.

Differenzen der Organisation untergeordneter Art und kommt ihnen keine für den Begriff der beiden Bundesarten wesentliche Bedeutung zu [1]). Dagegen wird ein principieller Unterschied zwischen der Organisation des Bundesstaates und derjenigen des Staatenbundes dadurch begründet, dass auch die staatliche Qualität des ersteren Ausprägung in der Organisation erfordert. Denkbar wäre allerdings, dass auch im Bundesstaate ein aus der Gesamtheit der Einzelstaaten hervorgehendes Organ ohne Konkurrenz eines anderen Organs die Funktionen der Centralgewalt auszuüben berufen wäre, wie auch im einfachen Staate der Staatsorganismus ausschliesslich auf untergeordnete Korporationen (etwa auf die Kommunalverbände) aufgebaut werden könnte. Es würde alsdann aber in der Organisation des Bundesstaates die für denselben charakteristische Doppelnatur der Verwirklichung entbehren, also jedenfalls nur eine unvollkommene Realisierung des Bundesstaatsgedankens vorliegen, und praktisch würde ein Bundesstaat, dessen Centralwille nur durch ein Zusammenwirken der Einzelstaaten gebildet würde, dadurch den einzelstaatlichen Interessen und Anschauungen eine der Erfüllung seiner Aufgaben höchst gefährliche einseitige Geltung gewähren. Dazu kommt, dass als naturgemässes Korrelat der unmittelbaren Beherrschung der einzelnen Bürger durch den Gesamtstaat eine aktive Beteiligung derselben an der Bildung des Gesamtwillens sich darstellt [2]). Eine Ausprägung des staatlichen (unitarischen) Elements neben der Vertretung des föderativen erscheint somit nicht nur als durch die Doppelnatur des Bundesstaates zugelassen, sondern als Postulat derselben, und wenn an sich die Art der Geltendmachung der staatlichen Einheit in dem bundesstaatlichen Organismus sehr verschieden gestaltet sein kann, so wird doch gerade eine einheitliche Volksvertretung ganz vorzugsweise geeignet sein, den Staatscharakter des Bundesstaates sowie die diesem zu Grunde liegende nationale Einheit in wirksamer Weise zur Geltung zu bringen.

Für die Art der Bildung und für die Befugnisse der verschiedenen Organe des Bundesstaates werden naturgemäss auch die-

---

[1]) Dies gilt insbes. auch für die Frage der Abhängigkeit der Mitglieder des föderativen Kollegiums von Instruktionen.

[2]) H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, I, S. 46: „Da der Bundesstaat alle Volksgenossen umfasst, so muss er, bei der konstitutionellen Entwickelung der Gegenwart, ihrer Gesamtheit auch eine aktive Beteiligung am Staatsleben einräumen.“

jenigen Gesichtspunkte von Bedeutung sein, welche in dem Organismus des einfachen Staates für verschiedene Aufgaben verschieden konstruierte Organe notwendig, beziehungsweise rätlich, machen [1]. Die Zusammensetzung des Bundesstaates aus Gliedstaaten wird aber zudem vermöge der Gleichartigkeit der historisch-politischen Verhältnisse in dem Ganzen und in den Teilen sowie infolge des naheliegenden Strebens, die Harmonie zwischen der Gesamtheit und den Gliedern zu sichern, dahin führen, dass, sei es rechtlich oder nur faktisch, eine Uebereinstimmung in der Staatsform des Gesamtstaates und derjenigen der Einzelstaaten sich manifestiert [2].

2. Alle in der vorstehenden Erörterung bezeichneten Momente haben auf die Verfassungen der modernen Bundesstaaten bestimmend eingewirkt; auch in der Organisation des alten Deutschen Reiches treten uns dieselben entgegen, jedoch mit Ausnahme des volkstümlichen Elementes.

a. In dem Organismus des früheren Deutschen Reiches überwog wenigstens thatsächlich das föderative Princip [3]. Allerdings stand fortdauernd an der Spitze der Gesamtheit ein monarchisches Oberhaupt, in welchem und durch welches der staatliche Charakter des Reiches seinen Ausdruck fand. Aber die Ausübung der Gewalt des Reichsoberhaupts, soweit dieselbe ihm noch persönlich zukam, war in hohem Masse von dem Willen der Reichsstände abhängig, da der Kaiser durch die Wahl einiger der mächtigsten Landesherren seine Stellung erhielt und da er rechtlich nicht nur kein Gesetz geben, sondern auch keinen irgend erheblichen Regierungsakt vornehmen durfte ohne vorgängige Zustimmung des Reichstags [4], welchem ebendeshalb vielfach sogar ein Coimperium zugeschrieben wurde [5]. Der Reichstag aber war in rein föderativer Weise zusammengesetzt; er bestand aus den, von In-

---

[1]) Diesen Gesichtspunkt hat insbes. Welcker hervorgehoben (vgl. die Citate in meinem Bundesstaat, I, § 7, N. 60 ff.).

[2]) Hierauf hat bereits Ludolph Hugo hingewiesen (mein Bundesstaat, I, S. 20).

[3]) Dies hat schon Pufendorf richtig erkannt, aber die thatsächliche und die rechtliche Gestaltung nicht genügend unterschieden.

[4]) Instr. Pac. Osnabr. Art. VIII, § 2.

[5]) Unten S. 126.

struktionen abhängigen, Bevollmächtigten der grossen Mehrzahl der Partikularstaatsgewalten [1]; eine weitgehende Verschiedenheit des Stimmrechts fand allerdings statt [2], andererseits aber war die Entscheidung durch Stimmenmehrheit sehr erschwert [3] und teilweise ihrer Rechtsgültigkeit nach zweifelhaft [4]. Eine verfassungsmässige Beteiligung des Gesamtvolkes an den Reichsangelegenheiten fand überhaupt nicht statt. Zwischen der Organisation des Reiches und derjenigen der Einzelstaaten bestand insofern eine gewisse Uebereinstimmung, als (wenigstens bis zum 18. Jahrhundert) die meisten Landesherren durch die Befugnisse der Landstände in ähnlicher Weise beschränkt wurden, wie der Kaiser durch die Konkurrenz der Gesamtheit der Reichsstände.

b. Die Organisation des neuen Deutschen Reiches bietet allerdings manche Parallelen mit derjenigen des alten Reiches [5], doch hat sie das Wesen des Bundesstaates in höherem Masse und in einer den politischen Bedürfnissen angemesseneren Weise zur Verwirklichung gebracht. Das föderative Princip ist allerdings insofern zu einer noch stärkeren Geltung gelangt, als die oberste Ausübung der Reichsgewalt im allgemeinen einem aus den Bevollmächtigten sämtlicher Einzelstaaten gebildeten Kollegium [6], dem Bundesrat, zusteht [7]; diese Bevollmächtigten werden von den

---

[1] Mein Aufsatz in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 146—147.

[2] In dieser Hinsicht war nicht nur die ungleiche Verteilung des Stimmgewichts im Fürstenrat (Unterschied zwischen Virilstimmen und Kurialstimmen; Führung mehrerer Virilstimmen für die mehreren Territorien eines Landesherrn) von Bedeutung, sondern vor allem, dass die Kurfürsten für sich ein besonderes Kollegium des Reichstags bildeten.

[3] Durch die Gliederung des Reichstags in drei Kollegien, deren Uebereinstimmung unter sich zu jedem Reichsschluss erforderlich war, und durch das jeder der beiden Religionsparteien zustehende Vetorecht.

[4] Durch den Vorbehalt zu Gunsten der iura singulorum (oben S. 102).

[5] Gierke, Das alte und das neue Deutsche Reich, Berlin 1874, und H. Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechts, II, S. 6.

[6] Deutsche Reichsverfassung, Art. 6.

[7] S. insbes. Art. 7, Abs. 1 der deutschen Reichsverfassung. — Der Bundesrat ist nicht zur Ausübung gewisser einzelner Funktionen der Reichsgewalt berufen, sondern ihm kommt die (oberste) Ausübung der gesamten Reichsgewalt zu, soweit nicht einzelne Funktionen von seiner Kompetenz ausgenommen sind (Seydel in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch für Gesetzgebung u. s. w., n. F., Bd. III, S. 284, welchem Laband in Marquardsens Handb. II, 1, S. 42 sich angeschlossen hat).

Regierungen der Einzelstaaten nach deren Ermessen ernannt und instruiert, und auch für die Verteilung der Stimmen ist das Vorbild des vorausgegangenen deutschen Staatenbundes massgebend gewesen [1]); immerhin zeigt sich gegenüber der früheren staatenbündischen Ordnung eine geringere Berücksichtigung der staatlichen Partikularwillen in der durchgreifenden Anerkennung der entscheidenden Kraft der einfachen Stimmenmehrheit (abgesehen von Verfassungsänderungen und von einem dem preussischen Staat in gewissen Fällen eingeräumten Vetorechte) [2]). Ungeachtet der dem Bundesrat zugewiesenen Stellung erscheint jedoch das Gleichgewicht zwischen dem föderativen und dem unitarischen Princip in dem Reichsorganismus als gewahrt, da das letztere eine zwiefache Vertretung, durch den Kaiser und durch den Reichstag, erhalten hat. Sehr wichtige Funktionen der Reichsgewalt und zwar wesentlich solche, welche einer einheitlichen und energischen Leitung vorzugsweise bedürfen, sind aus der grundsätzlich allgemeinen Zuständigkeit des Bundesrats ausgeschieden und dem Kaiser als einem selbständigen Organ des Reiches dauernd übertragen [3]). Die erforderliche Einheit in der Ausübung der Reichsgewalt ist trotzdem gesichert, indem der Kaiser durch die preussischen Stimmen im Bundesrate und durch seine konstitutionelle Prärogative [4]) einen sehr gewichtigen Einfluss auf die Thätigkeit des Bundesrats übt, und indem in manchen Fällen ein Zusammenwirken von Kaiser und Bundesrat erfordert wird [5]). Die beständige Verbindung des Kaisertums mit dem preussischen Königtum entpringt allerdings nicht aus dem Wesen des Bundesstaates, enthält aber auch

---

[1]) Deutsche Reichsverfassung Art. 6 vgl. mit nordd. Bundesverfass. Art. 6.

[2]) Deutsche Reichsverfassung Art. 7, Abs. 3, welcher ausdrücklich die in den Art. 5, 37 und 78 bestimmten Ausnahmen vorbehält.

[3]) So insbes. die völkerrechtliche Vertretung des Reiches (deutsche Reichsverf. Art. 11), die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze (Art. 17), die Ernennung der Reichsbeamten (Art. 18), der Oberbefehl über die bewaffnete Macht (Art. 53 und 63).

[4]) In dieser Beziehung ist neben den in Art. 12 der deutschen Reichsverfassung genannten Befugnissen des Kaisers das nach Art. 15, Abs. 1 ihm zustehende Recht der Ernennung des Bundesrats-Vorsitzenden (des Reichskanzlers) von sehr erheblicher Bedeutung. Da ferner der Reichskanzler zugleich einziger Reichsminister (Minister des Kaisers) ist, so trägt diese Doppelstellung desselben gleichfalls wesentlich dazu bei, die Einheit der Reichsregierung zu sichern.

[5]) Vgl. insbes. deutsche Reichsverfassung, Art. 11, Abs. 2 u. 3, und Art. 24.

keinen Widerspruch mit demselben, weil die kaiserlichen Befugnisse dem Oberhaupte des preussischen Staates nicht als solchem, sondern als einem verfassungsmässigen Organ des Reiches zustehen [1]). Neben den beiden mit der obersten Ausübung der Reichsgewalt betrauten Organen aber besteht als beschränkender, insbesondere zur Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung und zur Kontrolle über die Reichsverwaltung berufener Faktor eine Gesamtvertretung des deutschen Volkes [2]), der Reichstag.

Von der in der grossen Mehrzahl der deutschen Einzelstaaten gegenwärtig geltenden Staatsform weicht allerdings die Organisation des neuen Deutschen Reiches insbesondere insofern ab, als an der Spitze desselben kein monarchisches Oberhaupt steht; immerhin aber hat der Kaiser eine monarchenähnliche Stellung [3]), und der rechtliche Charakter des Reichstags ist durchaus demjenigen der Landtage in den monarchisch-konstitutionellen deutschen Einzelstaaten analog [4]).

c. Die beiden republikanischen Bundesstaaten zeigen in ihrer Organisation insofern eine principielle Uebereinstimmung und zugleich eine wesentliche Abweichung von der Organisation des neuen Deutschen Reiches, als die Doppelnatur des Bundesstaates in eine enge Verbindung mit dem Zweikammersystem gebracht ist. Als oberstes Organ der nordamerikanischen Union für die Gesetzgebung und manche wichtige

---

[1]) Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, I, S. 214, und in Marquardsens Handb., II, 1, S. 37—38. Wenn dagegen O. Mejer (Einl. in das deutsche Staatsrecht, 2. Aufl.) die norddeutsche Bundesgewalt für einen Teil der preussischen Staatsgewalt (S. 303) oder wenigstens für eine überwiegend preussische (S. 298—299) erklärt, so trifft dies wohl für den dem sogenannten konstituierenden norddeutschen Reichstag vorgelegten Regierungsentwurf der norddeutschen Bundesverfassung annähernd zu, aber nicht für die norddeutsche Bundesverfassung in ihrer endgültigen Feststellung und noch weniger für die jetzige deutsche Reichsverfassung.

[2]) Deutsche Reichsverfassung Art. 29.

[3]) Gierke in Schmollers Jahrbuch, 1883, S. 1137, und H. Schulze l. c. II, S. 32 und 37.

[4]) Wenn für die Zusammensetzung des Reichstags das in den grösseren deutschen Einzelstaaten bestehende Zweikammersystem keine Anwendung erhalten hat, so erklärt sich dies wohl vornehmlich durch das natürliche Bestreben, eine zu grosse Schwerfälligkeit des Reichsorganismus zu vermeiden, sowie durch die Erwägung, dass der Bundesrat in erheblichem Umfange die politische Aufgabe eines Oberhauses erfülle.

Regierungsakte [1]), der schweizerischen Eidgenossenschaft für die Ausübung der Bundesgewalt im allgemeinen [2]) besteht eine Versammlung (in Nordamerika der Kongress, in der Schweiz die Bundesversammlung), deren eine Abteilung (das Repräsentantenhaus, beziehungsweise der Nationalrat) vom Gesamtvolke direkt gewählt wird [3]), während die andere Abteilung (der Senat, beziehungsweise der Ständerat) aus Vertretern der Einzelstaaten zusammengesetzt ist [4]). Die Mitglieder auch der aus den Vertretern der Einzelstaaten gebildeten Abteilung haben — in der Schweiz kraft ausdrücklicher Verfassungsbestimmung [5]), in Nordamerika wenigstens nach dem Geiste der Verfassung [6]) — nicht auf Grund von Instruktionen, sondern gemäss ihrer individuellen Ueberzeugung zu votieren, und es werden daher die Stimmen im nordamerikanischen Senat. wie im schweizerischen Ständerat nicht nach Staaten, sondern nach Köpfen gezählt [7]). Den Organen der Einzelstaaten ist somit der Regel nach kein unmittelbarer Einfluss auf die einzelnen Akte der Centralgewalt gegeben. Andererseits jedoch hat das föderative Princip durch die numerisch gleiche Vertretung der Einzelstaaten in dem Staatenhause [8]) eine besonders starke Ausprägung erhalten. Für beide Momente giebt die demokratisch-repräsentative Verfassung der Einzelstaaten [9]) die

---

[1]) Die Befugnisse des Kongresses sind aufgezählt in der Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. I, Sekt. 8, §§ 1—17.

[2]) Schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 71 und Art. 84.

[3]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. I, Sekt. 2; schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 72—75.

[4]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. I, Sekt. 3 (besonders § 1); Schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 80.

[5]) Schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 91 („Die Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen").

[6]) v. Holst l. c. S. 43—44.

[7]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. I, Sekt. 3, § 1; schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 88 und Art. 92.

[8]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. I, Sekt. 3, § 1 und Art. V a. E.; schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 80 (dass die Halbkantone nur durch je einen Abgeordneten, statt durch zwei, im Ständerat vertreten sind, rechtfertigt sich allerdings lediglich durch historische Gründe).

[9]) Auch in der Schweiz überwog wenigstens zur Zeit der Entstehung der Bundesverfassung von 1848, aus welcher die in Frage stehenden Bestimmungen in die Bundesverfassung von 1874 übergegangen sind, entschieden das reine Repräsentativsystem. Ueber die seitherige Ausbreitung des Referendum und die Aufnahme desselben auch in den Bundesorganismus s. unten S. 125.

Erklärung. Das Volk, beziehungsweise die Volksvertretung, in den Einzelstaaten konnte sich leichter als ein Monarch mit einer mittelbaren Einwirkung auf die Bundesangelegenheiten begnügen [1]), und andererseits konnte der Bevölkerung der grösseren Staaten durch die der Volkszahl angepasste Vertretung in dem Volkshause eine geeignete Ausgleichung für die Nichtberücksichtigung der Unterschiede der Grösse und Macht der Einzelstaaten in dem Staatenhause gewährt werden [2]). Der schweizerische Ständerat zeigt übrigens im einzelnen bei weitem mehr als der nordamerikanische Senat Aehnlichkeit mit der Bundesversammlung eines Staatenbundes und ist eben daher auch dem Bundesrat des Deutschen Reiches verwandter. Die Art der Bestellung der Mitglieder und die Festsetzung ihrer Amtsdauer sind ganz den Kantonen überlassen [3]), von welchen dieselben auch die Entschädigungen für ihre Funktionen beziehen [4]), während in Nordamerika das Wahlkollegium, sowie die Wahlperiode der Senatoren — die auch ihre Entschädigung aus der Bundeskasse erhalten [5]) — durch die Bundesverfassung [6]) normiert sind. Dagegen hat die Verfassung der Vereinigten Staaten hinsichtlich der Ausdehnung der aktiven Teilnahme bei den Wahlen zum Repräsentantenhause den Einzelstaaten eine — erst neuerdings beschränkte [7]) — Freiheit der Bestimmung gegeben [8]).

Die sogenannte Exekutive ist in Nordamerika unitarischer gestaltet als in der Schweiz, indem sie einem, dem Kongress gegenüber principiell selbständigen [9]), Individuum, dem Präsidenten,

---

[1]) Dass andererseits die eingreifende Abhängigkeit der Mitglieder des deutschen Bundesrats von ihren Kommittenten auf den politischen Bedürfnissen eines wesentlich aus Monarchieen zusammengesetzten Bundesstaates beruht, ist häufig hervorgehoben worden (vgl. bes. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, S. 44 ff., und R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht, S. 229 ff., S. 239—240).

[2]) v. Holst l. c. S. 12—13; Ruettimann l. c. S. 116 u. 118 (vgl. hinsichtlich der Schweiz auch die interessanten Mitteilungen aus der Entstehungsgeschichte der Bundesverfassung von 1848 bei Blumer-Morel, I, S. 126 ff.).

[3]) v. Orelli l. c., S. 30—31. Die Bundesverfassung von 1848, Art. 71, bezeichnete sogar die Mitglieder des Ständerats als „Gesandte".

[4]) Bundesverfassung von 1874, Art. 83.

[5]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. I, Sekt. 6, § 1.

[6]) Art. I, Sekt. 3, § 1 und 2.

[7]) Durch das XIV. und XV. Amendement zur Unionsverfassung.

[8]) Art. I, Sekt. 2, § 1.

[9]) „Der Grundcharakter des gegenwärtigen Verhältnisses zwischen Präsident und Kongress ist ein Nebeneinander" (v. Holst l. c. S. 51).

anvertraut ist [1]), während dieselbe nach der gegenwärtigen schweizerischen Bundesverfassung einem von der Bundesversammlung gewählten und ihr untergeordneten [2]) Kollegium, dem Bundesrat, zusteht [3]); jedoch findet die Wahl des nordamerikanischen Präsidenten durch Vertreter der einzelnen Staaten statt [4]), und in der Ausübung eines wichtigen Teiles seiner Funktionen ist der Präsident an die Zustimmung der föderativen Kongressabteilung, des Senats, gebunden [5]).

Neben der Thätigkeit der regelmässigen Organe der Centralgewalt ist sowohl in der Schweiz als in der nordamerikanischen Union eine unmittelbare Aktion der einzelnen Kantone, beziehungsweise des Gesamtvolkes, in Gesamtangelegenheiten verfassungsmässig vorgesehen. In Nordamerika beschränkt sich diese direkte Einwirkung der Konstituenten der regelmässigen Organe auf Verfassungsänderungen [6]); es muss auf Initiative von zwei Dritteln der Staatslegislaturen statt des Kongresses eine — vom Gesamtvolke ad hoc zu wählende [7]) — Konvention mit der Verfassungsrevision betraut werden, und es ist in jedem Falle zum Inkrafttreten einer Verfassungsänderung die Ratifikation durch die Legislaturen oder Konventionen von drei Vierteln der Einzelstaaten erforderlich. In konsequenter Weise verlangt die geltende schweizerische Bundesverfassung für das Inkrafttreten jeder (von der Bundesversammlung beschlossenen) Verfassungsrevision die Annahme von seiten der Mehrheit sowohl der stimmenden Schweizerbürger als der Kantone [8]); bei gewöhnlichen Bundesgesetzen

---

[1]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. II, Sekt. 1, § 1.

[2]) Bundesverfassung von 1874, Art. 85, Nr. 11 und 12 (vgl. Dubs l. c. II, S. 70—71, und v. Orelli l. c. S. 37).

[3]) Bundesverfassung von 1874, Art. 95 ff.

[4]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. II, Sekt. 1, § 2, und Amendement XII. Freilich haben diese Verfassungsbestimmungen ihre praktische Bedeutung fast ganz verloren (Ruettimann l. c. I, S. 246 ff., und v. Holst l. c. S. 48).

[5]) Art. II, Sekt. 2, § 2.

[6]) Art. V.

[7]) Die Verfassung enthält keine ausdrückliche Bestimmung über die Art der Wahl einer solchen Konvention, und es ist bisher auch noch niemals eine solche berufen worden; jedoch ist wohl nicht zu bezweifeln, dass dieselbe von dem Gesamtvolk gewählt werden sollte (dass praktisch so verfahren werden würde, nimmt auch Ruettimann l. c., II, S. 359, an).

[8]) Schweizerische Bundesverfassung von 1874, Art. 121 (ebenso auch

und -Beschlüssen ist einer bestimmten Zahl von Kantonen ebenso wie einer bestimmten Zahl von Schweizerbürgern das Recht auf Anwendung des Referendum gegeben, aber folgewidrig nur eine Befragung des Gesamtvolkes, nicht auch der Kantone, über Annahme oder Verwerfung der Massregel vorgeschrieben [1]); andererseits steht jedem Kantone (dagegen nicht den schweizerischen Aktivbürgern) das Recht der Initiative bei der Bundesversammlung zu [2]).

Eine durchgreifende Uebereinstimmung zwischen der Organisation des Gesamtstaates und derjenigen der Gliedstaaten besteht in Nordamerika: auch in den Gliedstaaten ist die Gesetzgebung nebst einzelnen wichtigen Regierungsbefugnissen einer aus zwei Kammern zusammengesetzten Volksvertretung anvertraut; dem Präsidenten der Union entspricht der Gouverneur des Einzelstaates; über den gewöhnlichen Organen steht eine verfassunggebende Versammlung [3]). Die Kantone der Schweiz zeigen in ihrer Organisation, bei gemeinsamer demokratischer Grundlage, eine starke Mannigfaltigkeit [4]); auch die grösseren unterscheiden sich in ihrer Organisation von derjenigen des Gesamtstaates insbesondere dadurch, dass die Landesvertretung nicht aus zwei Kammern zusammengesetzt ist [5]). Sowohl in Nordamerika als in der Schweiz ist aber bundesverfassungsmässig dafür gesorgt, dass in den Grundzügen

---

schon die Bundesverfassung von 1848, Art. 114, aber ohne die in Abs. 3 des Art. 121 cit. enthaltene Bestimmung, dass das Ergebnis der Volksabstimmung in jedem Kanton auch als Votum des Kantons gelten solle).

[1]) Bundesverfassung von 1874, Art. 89, Abs. 2 (die Bundesverfassung von 1848 enthielt noch keine derartige Bestimmung). Scharf kritisiert diese Zurücksetzung der Kantone vom logischen und politischen Standpunkt Dubs l. c. II, S. 182 ff.

[2]) Art. 89, Abs. 2 cit.

[3]) Vgl. jetzt insbesondere die treffliche Uebersicht des Staatsrechts der nordamerikanischen Einzelstaaten, welche v. Holst l. c. S. 143 ff. gegeben hat.

[4]) Eine Einteilung in drei, beziehungsweise fünf, verschiedene Gruppen giebt v. Orelli l. c. S. 108. — Im ganzen aber macht sich in den letzten Jahrzehnten mehr und mehr eine Ausgleichung im Sinne direkter Volksgesetzgebung geltend (v. Orelli l. c. S. 101 ff.; Curti, Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung, Bern 1882).

[5]) Das Zweikammersystem ist im ganzen den schweizerischen Anschauungen fremd und in den Organismus der Gesamtheit nur aus Gründen, welche in dem Wesen des demokratischen Bundesstaates liegen, aufgenommen worden (vgl. oben S. 122—123).

der Organismus der Einzelstaaten dem des Gesamtstaates gleichartig bleibt. Die Unionsverfassung [1]) garantiert jedem Einzelstaate eine republikanische, d. h. demokratische [2]), Staatsform und eine Bestimmung gleichen Inhalts findet sich in der geltenden schweizerischen Bundesverfassung [3]).

3. Wie aus den Erörterungen über die Organisation der wirklichen Bundesstaaten unschwer erhellt, ist eine gleichmässige Bildung des Trägers der Centralgewalt in denselben nicht anzunehmen. In dem früheren Deutschen Reiche war ohne Zweifel der Kaiser als Monarch des Gesamtstaates Träger der Gesamtstaatsgewalt; ob der Gesamtheit der Reichsstände, also derjenigen Landesherren und Städte mit Landeshoheit, welche auf dem Reichstage vertreten waren, eine Mitträgerschaft der Reichsgewalt zuzuschreiben sei, war bestritten [4]), jedoch wird die Frage richtiger verneinend beantwortet werden [5]). In dem neuen Deutschen Reiche steht die oberste Ausübung der Reichsgewalt, wie wir gesehen haben, im allgemeinen dem Bundesrat zu; da aber die Mitglieder des Bundesrates nur den Willen der Oberhäupter der Einzelstaaten in den Reichsangelegenheiten zum Ausdruck bringen sollen, so ist als Trägerin der Reichsgewalt im allgemeinen die Gesamtheit der Oberhäupter der Einzelstaaten anzusehen [6]); ob auch der Kaiser in Bezug auf die ihm übertragenen Befugnisse unmittelbares Organ des Reiches ist oder aber dieselben nur als Repräsentant der Gesamtheit der Einzelstaatsregierungen in selbständiger Weise auszuüben hat, erscheint als eine

---

1) Art. IV, Sekt. 4.

2) v. Holst l. c. S. 127 ff. Cooley (Principles of constitutional law, S. 194—195) nimmt an, dass nur eine repräsentativ-demokratische Verfassung der Anforderung der Bundeskonstitution entspreche.

3) Bundesverfassung von 1874, Art. 6.

4) Vgl. über diese Streitfrage insbesondere Puetter l. c., Beytrag III, (Th. I, S. 58 ff.), und Haeberlin l. c. I, S. 429 ff.

5) Wenngleich auch Puetter und Haeberlin die Behauptung, dass dem Reichstag ein Coimperium zukomme, nicht unbedingt zurückwiesen, so sprechen doch ihre Argumentationen überwiegend für die gegenteilige Annahme.

6) Die Streitfrage, ob die Gesamtheit der deutschen Einzelstaaten oder die Gesamtheit ihrer Regierungen als Trägerin der Reichsgewalt zu gelten habe (Litteratur bei G. Meyer, Lehrbuch, § 120, N. 2 und N. 4), entbehrt m. E. der materiellen Bedeutung.

nicht leicht zu entscheidende Frage [1]), jedoch dürfte besonders im Hinblick auf den Wortlaut der Reichsverfassung [2]) die erstere Ansicht den Vorzug verdienen. Der Reichstag dagegen, beziehungsweise das deutsche Gesamtvolk, hat ebensowenig einen Anteil an der Reichsoberhauptschaft, wie die Landtage, beziehungsweise die Gesamtheit der Aktivbürger, in den monarchisch-konstitutionellen deutschen Einzelstaaten an der Staatsoberhauptschaft. In der Schweiz fasst die Bundesversammlung allerdings ihre für die Gesamtangelegenheiten regelmässig unmittelbar massgebenden Beschlüsse in selbständiger Weise; aber schon die herrschenden Anschauungen über die repräsentative Demokratie lassen vielmehr die Wähler des Nationalrats und des Ständerats, also das schweizerische Gesamtvolk als Gesamtheit der Aktivbürger einerseits und die Gesamtheit der Kantone andererseits als Träger der Bundesgewalt erscheinen [3]), und diese Auffassung wird bestätigt insbesondere durch die verfassungsmässigen Bestimmungen über die unmittelbare Bethätigung sowohl des Gesamtvolks als der Kantone bei Verfassungsänderungen [4]). Dieselbe Konstruktion des Trägers der Bundesgewalt ist auch für die Vereinigten Staaten von Amerika anzunehmen; denn ungeachtet mancher Abweichungen im einzelnen [5]) ist doch im ganzen die rechtliche Stellung und Zusammensetzung des Kongresses und seiner beiden Häuser derjenigen der schweizerischen Bundesversammlung und ihrer beiden Faktoren analog; und wenn bei Verfassungsänderungen neben den beiden Häusern des Kongresses hauptsächlich die Einzelstaaten zu einer unmittelbaren Mitwirkung berufen sind [6]), so hat doch die Unionsverfassung die nicht den Vereinigten Staaten, d. h. den regelmässigen Unionsorganen, verfassungsmässig übertragenen Befugnisse nicht den Einzelstaaten allein, sondern den Einzelstaaten und dem (Gesamt-) Volke vorbehalten [7]). Insofern aber in der Schweiz wie in Nordamerika der Gesamtstaat und die Einzelstaaten gleichmässig demo-

---

[1]) Für die erstere Auffassung insbesondere Haenel in den Annalen des Deutschen Reiches, 1877, S. 91, und H. Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechts, II, S. 29 ff. u. S. 37—38; für die letztere insbes. G. Meyer, Lehrb., S. 349.

[2]) Deutsche Reichsverfassung Art. 11, Abs. 1 und Art. 17.

[3]) Vgl. insbes. Dubs l. c. II, S. 58—59, und v. Orelli l. c. S. 79.

[4]) Oben S. 105 und S. 124.

[5]) Vgl. insbesondere oben S. 121—124.

[6]) Oben S. 124.

[7]) Verfassung der Vereinigten Staaten, X. Amendement. — Vgl. über

kratisch verfasst sind, kann man auch das schweizerische und das nordamerikanische Volk zugleich in seiner Gesamtheit und in seiner staatlichen Gliederung als Träger der Gesamtstaatsgewalt bezeichnen [1]).

Ohne Zweifel entspricht der Doppelnatur des Bundesstaates am meisten eine solche Zusammensetzung des Trägers der Centralgewalt aus einem unitarischen und einem föderativen Faktor, wie wir dieselbe in den republikanischen Bundesstaaten verwirklicht finden. Immerhin jedoch kann, wenn in der Bildung des Trägers der Centralgewalt das eine von beiden Principien keine oder nur geringere Berücksichtigung findet, dasselbe, wie auch das Beispiel des alten und des neuen Deutschen Reiches zeigt, in anderer Weise in der Organisation des Gesamtstaats zu einer praktisch gleichwertigen — wenn nicht sogar überwiegenden — Ausprägung gelangen. Die Frage nach der Art der Bildung des Trägers der Centralgewalt hat daher für das Wesen des Bundesstaates keine massgebende principielle Bedeutung [2]).

VI. Gemäss der Doppelnatur des Bundesstaates ist auch eine verschiedene Art sowohl der geschichtlichen als der rechtlichen Entstehung desselben möglich und nachweisbar.

1. Der Bundesstaat entsteht historisch entweder auf dem Wege der Gliederung oder auf dem der Vereinigung [3]): entweder geht er hervor aus einem einfachen Staate, dessen einzelne Teile die Natur von Staaten erlangen ohne Beseitigung des bisherigen umfassenderen Staatsverbandes; oder mehrere Staaten, welche

---

die allerdings sehr bestrittene Auslegung dieser Bestimmung v. Holst l. c. S. 29—30, bes. S. 29, N. 4.

[1]) In betreff der Vereinigten Staaten von Amerika vertritt v. Holst wesentlich dieselbe Auffassung, indem er (l. c. S. 27 ff., bes. S. 28) hervorhebt, dass das Volk der Vereinigten Staaten, welchem allein die Souveränetät zukomme, die Bevölkerung derselben in der durch die Unionsverfassung gegebenen und genau fixierten Organisation sei, und dass insbesondere die Union ohne die Gliedstaaten keine verfassungsrechtliche Existenz habe.

[2]) Ueber die wesentlich abweichende Ansicht Labands s. oben S. 98, N. 2.

[3]) Diese zwiefache Möglichkeit der geschichtlichen Entstehung eines aus Staaten zusammengesetzten Staates hat schon J. St. Puetter bestimmt hervorgehoben (mein Bundesstaat, I, S. 26—27).

bisher durch kein staatliches Band mit einander verknüpft waren, werden, ohne ihre staatliche Individualität zu verlieren, zusammengefasst zu einem höheren, auch ihre Unterthanen direkt ergreifenden Staatswesen; in beiden Fällen muss ausserdem, damit der Gesamtstaat zugleich den Bundesbegriff verwirkliche [1]), den Einzelstaaten eine wesentliche rechtliche Mitwirkung bei der Bildung des Gesamtwillens gewährt werden. In der ersteren Weise, durch Gliederung eines Einheitsstaates, hat das frühere Deutsche Reich den — freilich nur unvollkommen ausgeprägten — Charakter eines Bundesstaates erlangt; dagegen auf dem Wege der staatlichen Vereinigung bisher nur durch eine staatenbündische Ordnung mit einander verknüpfter Staaten sind die drei modernen bundesstaatlichen Gemeinwesen Deutschlands, der Schweiz und Nordamerikas in das Leben getreten.

2. Der Verschiedenheit der geschichtlichen Entstehung des Bundesstaates entspricht auch eine — wiewohl nicht durchgreifende — Verschiedenheit des Rechtsgrundes, auf welchem seine Existenz und seine Verfassung beruht [2]). Während allerdings durch Gewohnheitsrecht sowohl ein Einheitsstaat in einen Bundesstaat sich verwandeln, als eine Mehrzahl von Staaten zu einem Bundesstaate zusammenwachsen kann, ist eine rechtliche Entstehung eines Bundesstaates durch Gesetz nur in der Weise möglich, dass ein einfacher Staat seinen Teilen den Charakter von Gliedstaaten verleiht, und kann andererseits ein Bundesstaat vertragsmässig nur in der Art errichtet werden, dass eine Mehrzahl von bisher (ganz oder principiell) souveränen Staaten durch Einigung ihrer Willen einen Föderativstaat schafft und demselben sich einordnet.

---

[1]) Vgl. oben S. 80—81 und S. 116.

[2]) Ueber und gegen die Ansicht, dass die Entstehung eines Staates und seiner (ursprünglichen) Verfassung sich juristisch nicht konstruieren lasse, s. oben S. 7 sowie meinen Aufsatz in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 103—104 und S. 150—151. Wenn neuerdings O. Mejer (l. c. S. 301), mit Berufung auf Jellinek, hervorhebt, dass die Entstehung eines Staates überhaupt und so insbesondere auch diejenige eines Bundesstaates kein Akt sei, der sich als solcher einer der juristischen Kategorieen der Rechtsvorgänge „einfach" einordnen liesse, so ist dies insofern zutreffend, als ein solcher Vorgang nicht lediglich dem Rechtsgebiete angehört und daher auch von der Rechtswissenschaft mit ihren Mitteln nicht nach allen Seiten hin begriffen werden kann, und als derselbe nicht selten rechtlich einen komplizierten Charakter haben wird.

Freilich tritt durch Staatsvertrag nicht unmittelbar ein Bundesstaat in das Leben, sondern erst durch die Erfüllung des Vertrags gelangt der Bundesstaat thatsächlich zur Existenz und zur Willens- und Handlungsfähigkeit [1]; nichtsdestoweniger hat der Vertrag keine bloss vorbereitende Bedeutung für die rechtliche Entstehung des Bundesstaates und für die rechtliche Geltung der (ersten) Verfassung desselben [2], sondern er bildet den Rechtsgrund, kraft dessen dem Bundesstaat eine rechtliche Existenz, der Bundesstaatsverfassung eine die Einzelstaaten verpflichtende Kraft zukommt [3]. Zu dem thatsächlichen Inslebentreten des vertragsmässig gegründeten Bundesstaates ist, vermöge der Doppelnatur desselben, auch ein entsprechendes Verhalten, beziehungsweise eine positive Mitwirkung, des Volkes erforderlich; die einzelnen Angehörigen der Gliedstaaten werden aber Bürger des Gesamtstaates und durch dessen Verfassung verpflichtet, beziehungsweise berechtigt, nicht unmittelbar durch den konstituierenden Staatsvertrag, sondern durch ein den Inhalt dieses Staatsvertrags in sich aufnehmendes und gehörig publiziertes Landesgesetz [4]. Der durch Willenseinigung der künftigen Gliedstaaten geschaffene Bundesstaat hat fortan, gemäss seiner rechtlichen Natur als Gemeinwesen, eine von den Einzelwillen der Gliedstaaten unabhängige Existenz und einen ihnen übergeordneten Willen; und den einzelnen Bürgern gegenüber gilt seine Verfassung nicht als Landesgesetz, sondern, gemäss dem Inhalt des seine Verfassung sanktionierenden Landesgesetzes, als eine den Landesgesetzen übergeordnete Lebensord-

---

[1]) Dies ist m. E. der richtige Kern der Ansicht (s. die folgende Note), welche dem Vertrage der künftigen Gliedstaaten nur eine präparatorische Bedeutung für die Gründung des Bundesstaates zuschreibt.

[2]) Nur eine solche wollen ihm zugestehen insbesondere Jellinek l. c. S. 264-265 und 270; Laband in Marquardsens Handbuch, II, 1, S. 10—11; Gierke in Schmollers Jahrbuch, 1883, S. 1153.

[3]) Die Möglichkeit der vertragsmässigen Gründung eines Bundesstaates erkennen an insbes. R. v. Mohl, Encyklop. der Staatswissenschaften, 2. Aufl., S. 99; Haenel, Studien, I, S. 31 ff.; G. Meyer l. c. S. 33—34; H. Schulze l. c. I, S. 45 (welcher sogar den völkerrechtlichen Vertrag als ausschliesslichen Entstehungsgrund des Bundesstaates betrachtet, vgl. oben S. 81 N. 2). — Die Argumente, welche Jellinek für die entgegengesetzte Ansicht geltend gemacht, habe ich in Gruenhuts Zeitschr., XI, S. 101 ff. und S. 149 ff. zu widerlegen gesucht.

[4]) Uebereinstimmend in specieller Beziehung auf die Gründung des Norddeutschen Bundes G. Meyer, Lehrb., § 64, N. 16 (S. 152—153).

nung eines höheren Staatswesens. Es ist daher auch rechtlich gleichgültig, ob etwa später der vertragsmässig entstandene Bundesstaat seiner Verfassung die Form eines Bundesgesetzes giebt [1]), und ebenso besteht kein Unterschied der rechtlichen Kraft zwischen der ursprünglichen durch Vertrag entstandenen Verfassung des Bundesstaates und späteren durch Bundesverfassungsgesetz getroffenen Modifikationen derselben.

Sind diese Darlegungen richtig, so kommt der Frage, in welcher Weise die wirklichen Bundesstaaten und ihre Verfassungen entstanden sind, nur eine untergeordnete, insbesondere für das rechtliche Wesen des Bundesstaates durchaus nicht massgebende Bedeutung zu.

Das frühere Deutsche Reich hat auf dem Wege des Gewohnheitsrechts, mit Beihilfe der Reichsgesetzgebung [2]), den rechtlichen Charakter eines Bundesstaates oder wenigstens eines bundesstaatsähnlichen Gemeinwesens angenommen. Das neue Deutsche Reich ist eine durch Verträge des Norddeutschen Bundes mit den süddeutschen Staaten geschaffene Erweiterung und Modifikation des vorher auf Norddeutschland beschränkten Bundesstaates [3]); die Errichtung des Norddeutschen Bundes und seiner Verfassung war durch Vertrag der einzelnen norddeutschen Staaten erfolgt [4]); beide Male ist der Vertragsschluss in den Eingang der Bundesverfassung selbst aufgenommen worden [5]); dagegen beruht die gegenwärtig geltende Reichsverfassung unzweifelhaft auf Reichsgesetz [6]), hat aber doch sogar den Vertragsschluss im Eingang wiederholt.

Auch die rechtliche Entstehung des schweizerischen und

---

[1]) Eine solche Umwandlung kann aber nicht — wie Bake l. c. S. 157 ff. behauptet und auch Haenel l. c. S. 36 ff. anzunehmen scheint — stillschweigend dadurch geschehen, dass der in das Leben tretende Bundesstaat die Vertragsbestimmungen als für sich massgebend anerkennt und sich aneignet; denn eine formlose und insbesondere eine nur durch konkludente Handlungen sich bekundende Gesetzgebung giebt es nicht.

[2]) Besonders wichtig war in dieser Hinsicht der Westfälische Friede.

[3]) Uebereinstimmend Haenel l. c. S. 69 ff.; G. Meyer l. c. S.158—159; H. Schulze l. c. I, S. 171 ff.

[4]) G. Meyer l. c. S. 151—154; H. Schulze l. c. I, S. 165.

[5]) Die Worte „schliessen einen ewigen Bund" haben nach meiner Ansicht dispositiven Charakter.

[6]) Reichsgesetz vom 16. April 1871.

des nordamerikanischen Bundesstaates sowie ihrer (ursprünglichen) Verfassungen ist auf Vertrag der Einzelstaaten zurückzuführen, obgleich sich nicht verkennen lässt, dass diese Entstehungsart nicht so klar und sicher hervortritt, wie in den Fällen des Norddeutschen Bundes und des neuen Deutschen Reiches.

Die Umwandlung des schweizerischen Staatenbundes von 1815 in den Bundesstaat von 1848 wurde vorbereitet durch das Organ (die Tagsatzung) des bisherigen Staatenbundes, und obgleich nur eine Majorität der Kantone dem Entwurfe zustimmte, erklärte doch die Tagsatzung die neue Bundesverfassung für angenommen und trat dieselbe ohne Widerstand für die ganze Schweiz in das Leben [1]); da nun ausserdem in dem Eingang der Bundesverfassung von 1848 selbst die schweizerische Eidgenossenschaft als Urheberin derselben bezeichnet wird, so könnte man leicht versucht sein, anzunehmen, dass die rechtliche Existenz des Bundesstaates und seiner Verfassung auf den Willen des vorausgegangenen Staatenbundes sich gründe. Aber mag sich auch äusserlich der schweizerische Bundesstaat als eine blosse Fortbildung des Staatenbundes darstellen [2]), rechtlich fehlte dem Staatenbunde die Kompetenz zu einer solchen Umwandlung seines Wesens, und keinenfalls konnte er dieselbe durch Majoritätsbeschluss rechtsgültig bewirken [3]). Wir werden daher annehmen müssen, dass diejenigen Kantone, welche zunächst gegen den Entwurf der Bundesstaatsverfassung gestimmt hatten, alsdann stillschweigend denselben acceptiert haben, und somit durch Vertrag aller Kantone der Bundesstaat und seine Verfassung geschaffen worden sind. Die gegenwärtige revidierte Verfassung des schweizerischen Bundesstaates ist auf dem Wege der Bundesgesetzgebung zustande gebracht [4]), ohne dass dadurch der rechtliche Cha-

---

[1]) Vgl über die Entstehungsgeschichte der Bundesverfassung von 1848 insbes. Blumer-Morel, I, S. 124—133.

[2]) So behandelt Blumer (s. die vorige Note) die Gründung des Bundesstaates von 1848 unter der Ueberschrift „Die Bundesreform vom Jahre 1848“, und Dubs (l. c. II, S. 53) betrachtet in einem „nicht unwitzigen“ Vergleich die Tagsatzung des Staatenbundes von 1815 als die Mutter der Bundesverfassung von 1848.

[3]) Vgl. oben S. 89, N. 2 und S. 92, N. 1.

[4]) Bundesgesetz vom 31. Januar 1874. Die Annahme der durch dieses Gesetz festgestellten revidierten Bundesverfassung von seiten der Mehrheit sowohl der stimmenden Schweizerbürger als der Kantone wurde erklärt durch Bundesbeschluss vom 29. Mai 1874.

rakter der Bundesverfassung oder der Eidgenossenschaft irgend eine Veränderung erfahren hätte.

In Nordamerika[1]) hat der Kongress der Konföderation nur eine vermittelnde Thätigkeit bei Schaffung der Union und der Unionsverfassung geübt; der Entwurf der letzteren wurde von den Bevollmächtigten der Einzelstaaten[2]) einstimmig beschlossen, und wenn auch die Union und ihre Verfassung schon durch die Ratifikation von seiten einer Mehrzahl der Staaten in Kraft treten sollten, so sollten doch nur die ratifizierenden Staaten Glieder der Union werden[3]); es sind auch demgemäss die (zwei) Staaten, welche die Unionsverfassung zu der Zeit, wo diese in das Leben trat, noch nicht angenommen hatten, erst später durch die Annahme derselben Glieder des neuen Gemeinwesens geworden[4]). Die Unionsverfassung selbst freilich scheint in ihrem Eingang ihre verbindliche Kraft nicht auf die übereinstimmenden Willenserklärungen der Einzelstaaten, sondern auf eine einheitliche Willenserklärung des Unionsvolkes zu gründen[5]); aber auch wenn diese — nicht unzweifelhafte[6]) — Auslegung der Worte als die richtige anzunehmen ist, so wird man in denselben doch nur einen unzutreffenden Ausdruck der rechtlichen Thatsache erblicken dürfen, dass fortan die Zugehörigkeit der einzelnen Staaten zur Union und die Verbindlicheit der Unionsverfassung unabhängig sein sollten von dem Willen der einzelnen Staaten[7]). Die zahlreichen Amende-

---

[1]) Einen Abriss der von G. T. Curtis und von E. Reimann ausführlich dargestellten Entstehungsgeschichte der Unionsverfassung geben insbes. Story, Commentaries § 272 ff., und v. Holst l. c. S. 10 ff. — Die Frage, auf welchem Rechtsgrunde die Existenz der Union und ihrer Verfassung ruht, ist bekanntlich in den Vereinigten Staaten selbst vielfach und in sehr verschiedenem Sinne erörtert und hat auch eine tiefgreifende politische Bedeutung erlangt. Eine Charakteristik und Kritik der verschiedenen Ansichten giebt Story l. c. §§ 306—372 (mit wichtigen Zusätzen von Cooley in der 4. Aufl.); vgl. auch v. Holst l. c. S. 22 ff.

[2]) Rhode Island war allerdings in der Konvention gar nicht vertreten.

[3]) Verfassung der Vereinigten Staaten, Art. VII.

[4]) v. Holst l. c. S. 16.

[5]) Story l. c. §§ 352, 365, 463; Pomeroy l. c. § 82 und §§ 93—95.

[6]) Nach der Entstehungsgeschichte der Worte „We, the people of the United States“ ist m. E. die Annahme, dass dieselben „Wir, die Völkerschaften der (einzelnen) Vereinigten Staaten“ bedeuten sollen, nicht unbedingt ausgeschlossen.

[7]) Im wesentlichen scheint mit dieser Auffassung übereinzustimmen v Holst l. c. S. 25—26.

ments, welche der Unionsverfassung — teils alsbald nach ihrem Inslebentreten, teils später — auf dem durch Art. V für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Gesetzeswege hinzugefügt worden sind, unterscheiden sich daher wohl in dem Grunde ihrer rechtlichen Geltung, aber keineswegs in dieser selbst von dem ursprünglichen Verfassungstexte.

VII. Als Staat ist der Bundesstaat naturgemäss bestimmt, die aus einer nationalen Gemeinsamkeit entspringenden politischen Bedürfnisse zu befriedigen; andererseits erscheint die Gliederung in Einzelstaaten nur dann als eine historisch-rationell begründete, wenn zwischen den räumlich zusammenwohnenden Teilen einer Nation, sei es vermöge ursprünglicher Differenz der Anlage, sei es infolge späterer geschichtlicher Entwickelung, erhebliche dauernde Verschiedenheiten der Anschauungen und Interessen bestehen. Wo aber diese natürlichen Voraussetzungen staatlicher Einheit und Vielheit gegeben sind, da wird die bundesstaatliche Gestaltung in hohem Masse zur Lösung der schwierigen Doppelaufgabe geeignet sein. Den partikulären Interessen ist durch das Bestehen der auf eigenem Rechte ruhenden, principiell alle Seiten des menschlichen Lebens umfassenden Einzelstaatsgewalten die möglichst weitgehende Berücksichtigung gesichert, andererseits kann das Bedürfnis einheitlicher Leitung und Ordnung durch die Thätigkeit des Gesamtstaates zur vollen Geltendmachung gelangen; die erforderliche Harmonie des staatlichen Lebens sowohl der Teile unter einander, als zwischen den Teilen und der Gesamtheit wird verbürgt einerseits durch die Unterordnung der Einzelstaaten unter die Centralgewalt, andererseits durch den Anteil derselben an der Bildung des Gesamtwillens. Wie die geschichtliche Erfahrung zeigt, können auch sehr zahlreiche Staaten, sowie Staaten von sehr verschiedener Grösse und Macht in und mit einer solchen Vereinigung eine erspriessliche Wirksamkeit üben, und auch durch eine bestimmte Staatsform scheinen Dauer und Gedeihen einer bundesstaatlichen Einigung nicht bedingt zu sein [1]).

Wohl lassen sich in einem decentralisierten Einheits-

---

[1]) Die früher in Deutschland häufig geäusserten Zweifel, ob ein aus Monarchieen gebildeter Bundesstaat Aussicht auf Bestand habe (Citate bei v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, S. 4, N. 2) sind gegenwärtig sehr zurückgetreten.

staate — sei es, dass in den einzelnen räumlichen Teilen desselben eine umfassende Beteiligung der Bevölkerung bei der Ausübung der staatlichen Funktionen stattfindet, sei es, dass den Kommunalverbänden eine weitgehende Zuständigkeit und Selbständigkeit zukommt — in erheblichem Umfang ähnliche Resultate wie durch eine bundesstaatliche Ordnung erzielen, und es ist nicht einmal eine auf die Provinzen beziehungsweise kommunalen Körperschaften gegründete föderative Gestaltung der Organisation des einfachen Staates ausgeschlossen. In dem Bundesstaate erscheint nicht nur die staatliche Decentralisation als auf das höchste, mit dem Staatsbegriff vereinbare, Mass gebracht, sondern es erhält hier auch die Staatsidee eine eigentümliche Ausprägung, indem die Subsidiarität des Staatszwecks und -bereichs, welche sonst nur für das Verhältnis des Staates zu den einzelnen Menschen und den nicht staatlichen Gemeinwesen gilt, hier ihre Anwendung auch auf das gegenseitige Verhältnis von Staaten findet. Andererseits erlangt die Idee der Association von Staaten im Bundesstaate ihre höchste Realisierung, indem die Staatenverbindung zugleich selbst den Charakter eines Staates hat.

Inhaltsübersicht.

Erster Teil.

Zweiter Teil.

Erstes Kapitel.

Zweites Kapitel.

Erster Abschnitt.

Zweiter Abschnitt.

Dritter Abschnitt.